

SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
DOKTORI ISKOLA

konzulens:
Prof. Dr. Czúcz Ottó

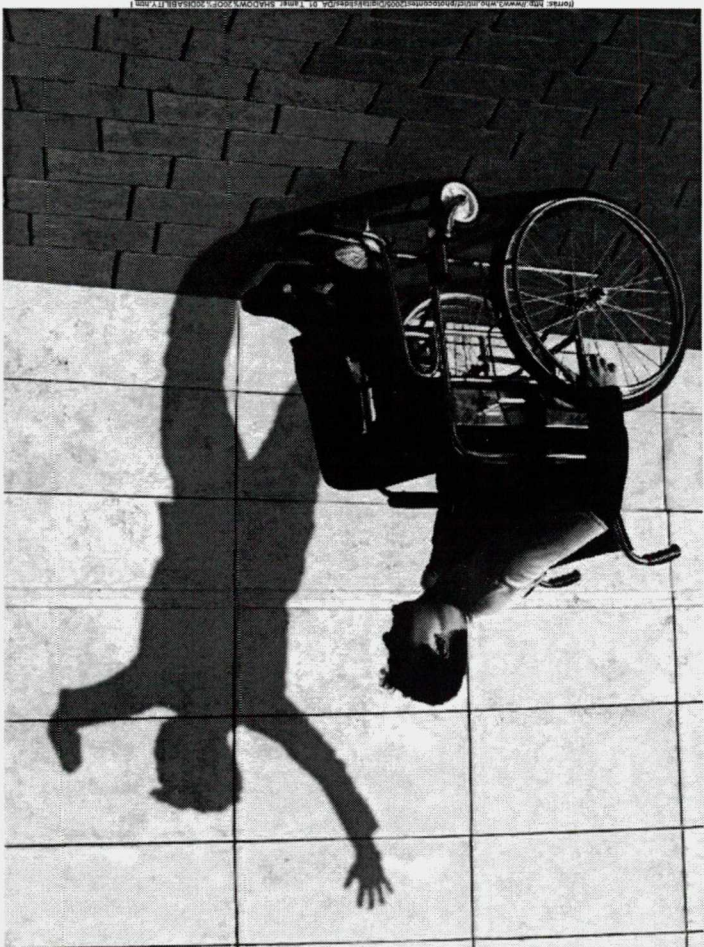
Lovászy László Gábor:

„SEMMIT RÓLUNK, NÉLKÜLÜNK!”

**A FOGYATÉKOS EMBEREK JOGI HELYZETE EURÓPÁBAN,
KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A FOGYATÉKOS EMBEREKRE VONATKOZÓ NEMZETKÖZI, AMERIKAI
EGYESÜLT ÁLLAMOKBELI ÉS EURÓPAI UNIÓS JOG FEJLŐDÉSÉRE**

lezárva:
2006. július 15.





TARTALOMJEGYZÉK

TARTALOMJEGYZÉK	III
RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE	VI
I. BEVEZETÉS	1
1. MOTTÓ	1
2. A TÉMA INDOKLÁSA, AKTUALITÁSA	1
3. A DOLGOZAT CÍMÉNEK INDOKLÁSA	4
4. A DOLGOZAT SZERKEZETE	4
5. A TÁRGYALT TÉMA HATÁRAI	5
II. ALAPVETÉS	7
1. A FOGYATÉKOS EMBEREKRE VONATKOZÓ RÖVID TUDOMÁNYOS ÁTTEKINTÉS	7
1.1 A fogyatékoság megítéléséről - bevezetés	7
1.2 Társadalomtudományi megközelítés	8
1.3 Jogtudományi, jogforrási megközelítés	11
2. A FOGYATÉKOSSÁG MIBENLÉTE, DEFINÍCIÓINAK NEHÉZSÉGE – A TENGERENTÚLI ÉS EURÓPAI FELFOGÁSBELI KÜLÖNBBSÉGEK ÁRNYALÁSÁNAK PROBLEMATIKÁJA	14
3. A FOGYATÉKOS EMBEREK REHABILITÁCIÓJÁRÓL ÉS AZ ÖNÁLLÓ ÉLETVITELRŐL – FOGALMI ALAPVETÉS	15
3.1 Rehabilitáció	15
3.2 Önálló életvitel	16
4. SZÁMADATOK A FOGYATÉKOS EMBEREKRŐL	17
III. AZ EMBERI JOGOK KIALAKULÁSÁNAK RÖVID ÁTTEKINTÉSE	20
1. AZ EMBERI JOGOK MEGJELENÉSE	20
2. AZ EMBERI JOGOK FEJLŐDÉSE	23
3. EMBERI JOGOK AZ ANGOLSZÁSZ ÉS A KONTINENTÁLIS JOGRENDszerben	24
4. AZ ALKOTMÁNYOS JOGOK HÁROM GENERÁCIÓJA	25
5. AZ EMBERI JOGOK PROBLEMATIKÁJA A XXI. SZÁZAD ELEJÉN	26
IV. FOGYATÉKOSSÁG TÖRTÉNELMI, KULTURÁLIS ÉS SZAKMAI MEGÍTÉLÉSE	29
1. FOGYATÉKOSSÁG TÖRTÉNELMI, KULTURÁLIS ÁTTEKINTÉSE	29
1.1 A fogyatékoság társadalmi kezelésének fázisai	29
1.2 A XX. századot megelőző folyamatok	30
1.3 A fogyatékoság megítélése a XX. században	33
1.4 A fogyatékoság megítélése az ezredfordulót követően a média szemszögéből	36
2. FOGYATÉKOSSÁG SZAKMAI MEGÍTÉLÉSE	38
2.1 Károsodástól rokkantságig	38
2.2 A Funkcióképesség, fogyatékoság és egészség nemzetközi osztályozása (FNO) új rendszerezése	40
2.3 A fogyatékoság problematikája az államilag működtetett szociális ellátási rendszerek szempontjából	42
3. JÖVŐ ÁRNYAI - GÉNTÉCHNOLÓGIAI FORRADALOM	42
V. A FOGYATÉKOSSÁGGAL ÉLŐK HELYZETE A NEMZETKÖZI JOGBAN	46
1. A NEMZETKÖZI JOG OSZTÁLYOZÁSÁNAK RÖVID ÁTTEKINTÉSE	46
2. AZ EGYESÜLT NEMZETEK SZERVEZETÉNEK FOGYATÉKOSÜGYI POLITIKÁJA	46
2.1 Az ENSZ Alapokmánya	46
2.2 Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata	47
2.3 Az ENSZ korszakai a fogyatékoság problémái, illetve azok kezelése szempontjából	48
2.4 Az ENSZ fogyatékos személyekre vonatkozó világprogramjában használt terminológiája	54
2.5 A fogyatékoság osztályozása az ENSZ-nél	54
2.6 Az ENSZ állandó szakosított szervezeteinek dokumentumai	54
3. AZ EURÓPA TANÁCS	55
3.1 Az Európa Tanács intézmény- és jogrendszere	55
3.2 Az Európai Szociális Karta	56
3.3 Az Emberi Jogok Európai Bírósága	59
3.4 Az ET egyéb normái	59
3.5 A fogyatékos személyek integrációjáért és rehabilitációjáért felelős szakértő bizottság (CD-P-RR) tevékenységéről	61
4. A Vatikán NÖVEKVŐ SZEREPEVÁLLALÁSA	61

5. AMNESTY INTERNATIONAL	62
6. EGYÉB, A FOGYATÉKOSÜGGYEL KAPCSOLATOS NÉHÁNY, TOVÁBBI NEMZETKÖZI DEKLARÁCIÓ	62
VI. A FOGYATÉKOSSÁG MINT MOZGALOM ELŐTÉRBE KERÜLÉSE – AZ USA POLITIKÁJA	63
1. A COWELL RESIDENCE PROGRAM ÉS A REHABILITÁCIÓS TÖRVÉNY	64
2. A FOGYATÉKOSSÁGGAL ÉLŐ AMERIKAI TÖRVÉNYÉRŐL	66
3. BÍRÓI GYAKORLAT FEJLŐDÉSE AZ USA-BAN, NÉHÁNY ESETTEL ILLUSZTRÁLVA	67
4. A FOGYATÉKOSSÁG KÉRDÉSKÖRÉT ÉRINTŐ FONTOSABB BÍRÓI ÍTÉLETEK ELEMZÉSE	69
5. JELENLEGI HELYZET AMERIKÁBAN	72
VII. EGY LIBERÁLIS TÁRSULÁSBÓL SZOCIÁLIS KÖZÖSSÉG - AZ EURÓPAI UNIÓ POLITIKÁJA	75
1. AZ EURÓPAI SZOCIÁLIS MODELLRŐL ÉS A KÖZÖSSÉGI POLITIKÁKRÓL - BEVEZETÉS	75
1.1 Az európai szociális modellről	75
1.2 A Közösségi politikákról	76
2. AZ EU SZOCIÁLPOLITIKÁJÁNAK RÖVID ÁTTEKINTÉSE	80
2.1 A szociális jogalkotás megindulása	80
2.2 Az 1408/71/EGK rendelet	81
2.3 Az Európai New Deal kezdete (?)	82
2.4 A Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól Szóló Közösségi Charta	85
2.5 Maastrichti Szerződés	88
2.6 Történelmi pont: Amszterdam	91
2.7 A Lisszaboni Folyamat	93
2.8 A Nizzai Csúcs - az Európai Unió Alapjogi Kartája	94
2.9 Az Európai Unió Alkotmánya	96
2.10 Szembenézni a kihívással – a Lisszaboni Stratégia felülvizsgálata	96
3. A LEGFONTOSABB JOGFORRÁSOK RÉSZLETESEN	97
3.1 A legfontosabb másodlagos jogforrás részletesen: a 2000/78/EK Keretirányelv	97
3.2 A foglalkoztatás reformja – a 2204/2002/EK Rendelet	105
3.3 Az Európai Bizottság (2003) 650-es Közleménye	105
3.4 Az EU fejlesztéspolitikájának változásáról - röviden	106
3.5 Releváns EU-s jogi normák rövid katalógusa	107
4. AZ ALAPELVEK FEJLŐDÉSÉRŐL	107
4.1 Design for all vagy universal design? – rövid akadálymentesítési szabványtörténelem	107
4.2 Az egyenlő bánásmód és a diszkrimináció tilalmának elveiről	108
4.3 Az esélyegyenlőség fogalmának megjelenése	109
5. AZ EURÓPAI BÍRÓSÁGRÓL ÉS ANNAK JOGGYAKORLATÁRÓL	111
5.1 Az Európai Bíróság jelentőségéről	111
5.2 Az Európai Bíróság álláspontja az alapvető emberi jogokról	112
5.3 Az Európai Bíróság álláspontja a fogyatékos emberek jogaival kapcsolatosan	113
5.4 Az Európai Bíróság analóg precedensei	114
5.5 Fordulópont: az Európai Bíróság értelmezte a fogyatékos fogalmát	116
6. A SZOCIÁLIS PÁRBESZÉD SZEREPE ÉS JÖVŐJE AZ EU-BAN	117
VIII. FOGYATÉKOSSÁG JOGI ÉS GYAKORLATI SZEMMEL MAGYARORSZÁGON, A NEMZETKÖZI PÉLDÁK TÜKRÉBEN	119
1. HÁTRÁNYOS MEGKÜLÖNBÖZTETÉSEL SZEMBEN HOZOTT KÜLFÖLDI PÉLDÁK RÖVID ÁTTEKINTÉSE	120
2. A FOGYATÉKOS EMBEREKRE VONATKOZÓ HAZAI JOGI SZABÁLYOZÁS RÖVID ÁTTEKINTÉSE	120
2.1 Az Esélyegyenlőségi Törvény megszületése	120
2.2 Az Esélyegyenlőségi Törvény újdonságai	123
2.3 Az Esélyegyenlőségi Törvény és a hazai bírói gyakorlat rövid jellemzése	124
3. A FOGYATÉKOS EMBEREKET KÉPVISELŐ TÁRSADALMI (ÉRDEKVÉDELMI) SZERVEZETEK	127
3.1 A magyar országos fogyatékosügyi szervezetek	127
3.2 Az Országos Fogyatékosügyi Tanács, az Idősügyi Tanács és a Nemzeti Egészségügyi Tanács	128
4. AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓDRÓL ÉS AZ ESÉLYEGYENLŐSÉG ELŐMOZDÍTÁSÁRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY	131
4.1 Az egyenlő bánásmódról szóló törvény megalkotása	131
4.2 Az egyenlő bánásmódról szóló törvény újszerűsége	132
5. REHABILITÁCIÓS POLITIKÁK ÉS AZOK HÁTTEREI MAGYARORSZÁGON ÉS KÜLFÖLDÖN	134
5.1 A rokkantsági nyugdíjrendszerről	134
5.2 Rokkantság kérdése Magyarországon	135
5.3 A rehabilitációs szemlélet erősödése, a pénzbeli ellátások szerepének csökkenése Európában és az USA-ban	136
5.4 Reformtörekvések az Európai Unió régi és új tagállamaiban	138
5.5 A fogyatékossgal élő és megváltozott munkaképességű emberek ellátórendszere Magyarországon	140
5.6 Nemzetközi szakmai szervezetek következtetései	143

IX. ÖSSZEFOGLALÁS	145
1. MEGKÜLÖNBÖZTETETT MEGKÜLÖNBÖZTETÉS: A MEGGYŐZÉS FONTOSSÁGA ÉS A POZITÍV DISZKRIMINÁCIÓBAN REJLŐ VESZÉLYES, ÁMDE NAGY LEHETŐSÉGEK	145
2. VÁRHATÓ ÉS RADIKÁLIS VÁLTOZÁSOK EURÓPÁBAN – AZ EURÓPAI SZOCIÁLIS MODELL JÖVŐJE: TÁRSADALMI SZOLIDARITÁS ÉS A KÖZMORÁL FONTOSSÁGA	147
3. A FOGYATÉKOS EMBEREK JÖVŐJE A TUDOMÁNY FÉNYÉBEN: AZ EGYÉN SZABADSÁGA AZ ÁLLAMTÓL ÉS A CSALÁDTÓL	150
4. A KERETIRÁNYELV JELENTŐSÉGE: A FOGYATÉKOSSÁG MEGÍTÉLÉSÉNEK VÁLTOZÁSA A MUNKAHELYEKEN	152
5. TÁRSADALMI ÉS EGYÉNI FELELŐSSÉGVÁLLALÁSRÓL: PASSZÍV, LÁTHATATLAN KISEBBSÉGI LÉT VAGY AKTÍV, INTEGRÁLT, A TÁRSADALMI MOZAIK SZERVES RÉSZÉT KÉPEZŐ SZABAD KÖZÖSSÉG?	153
6. ELLENTMONDÁSOS TENDENCIÁK MAGYARORSZÁGON: JOGILAG ÉLLOVAS – GYAKORLATILAG SÁNTA	155
ZÁRSZÓ - AZ ÁLLAM GYENGÜLÉSÉNEK KÖVETKEZMÉNYEIRŐL: SEGÍTS MAGADON, A TÁRSADALOM IS MEGSEGÍT	157
I. SZ. MELLÉKLET - AJÁNLOTT KIFEJEZÉSEK LISTÁJA FOGYATÉKOS EMBEREKKEL KAPCSOLATBAN	158
II. SZ. MELLÉKLET – A FOGYATÉKOS EMBEREKRE VONATKOZÓ, FIZIKAI ÉS INFO-KOMMUNIKÁCIÓS HOTZZÁFÉRÉST ÉRINTŐ LEGFONTOSABB EURÓPAI UNIÓS JOGSZABÁLYOK ÉS TERVEZETEK RÖVID, VÁZLATOS FELSOROLÁSA	159
1. A KÖZLEKEDÉS AKADÁLYMENTESÍTÉSE	159
2. ÉPÍTETT KÖRNYEZET	160
3. INFORMÁCIÓS TÁRSADALOM	160
4. KÖZBESZERZÉS	161
III. SZ. MELLÉKLET – A FOGYATÉKOS EMBEREKRE VONATKOZÓ KÜLFÖLDI JOGSZABÁLYOK, TÖRVÉNYEK RÖVID, VÁZLATOS ÁTTEKINTÉSE	162
IV SZ. MELLÉKLET – A FOGYATÉKOS EMBEREK INTEGRÁCIÓJÁNAK LEGFŐBB ESZKÖZEKÉNT TARTOTT EURÓPAI FOGLALKOZTATÁSPOLITIKÁK ÁTTEKINTÉSE	167
1. BEVEZETÉS	167
2. FOGLALKOZTATÁSI POLITIKA – AZ EURÓPÁBAN TALÁLHATÓ ESZKÖZÖK ÁTTEKINTÉSE	167
3. KVÓTA VAGY BÍRÓSÁG?	169
4. VÉDETT FOGLALKOZTATÁSSAL KAPCSOLATOS JELLEMZŐK ÉS TENDENCIÁK	170
5. EGYES, KIEMELT ORSZÁGOK FOGLALKOZTATÁSI POLITIKÁJÁNAK JÓ GYAKORLATÁRÓL	171
ENGLISH SUMMARY	172
IRODALOMJEGYZÉK	I

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

- **ADA** – Americans with Disability Act
- **Akcióterv** – Európai Fogyatékosügyi Akcióterv (COM(2003) 650)
- **Alapjogi Karta** - az Európai Unió alapvető jogokról szóló kartája
- **ASZ** – Amszterdami Szerződés
- **Bizottság** – Európai Unió Bizottsága
- **CEN** – Comité Européen de Normalisation
- **CENELEX** – Comité Européen de Normalisation Electrotechnique
- **CEEP** – European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of general Interest
- **DPI** – Disabled People International
- **Ebtv** – Egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény
- **EGK** – Európai Gazdasági Közösségek
- **EDF** – European Disability Forum
- **EEO** – Egységes Európai Okmány
- **EiT** – Európai Tanács
- **EK** – Európai Közösség
- **ENSZ** – Az Egyesült Nemzetek Szervezete
- **Esélyegyenlőségi Törvény** – A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.)
- **ET** – Európa Tanács
- **ETSI** – European Telecommunications Standards Institute
- **ETUC** – European Trade Union Confederation
- **EU** – Európai Unió
- **Európai Bíróság** – Európai Közösségek Bírósága
- **EUSZ** – Az Európai Unióról szóló Szerződés
- **FNO** – A funkcióképesség, fogyatékoság és egészség nemzetközi osztályozása (ICF, WHO, 2001)
- **FLT** – A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi törvény
- **FOT** – Esélyegyenlőségi Törvény
- **IT** – Idősügyi Tanács
- **ILO** – International Labour Organization
- **IRO** – International Refugee Organization
- **Jegyzőkönyv** – a szociálpolitikáról szóló 14. számú Jegyzőkönyv
- **Keretirányelv vagy 2000/78/EK irányelv** – a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78/EK irányelv
- **Közlemény** – Akadálymentes Európa felé a Fogyatékos Emberekért Közlemény
- **Közösségi Karta** – Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól Szóló Közösségi Karta
- **Megállapodás** – a Megállapodás a tagállamok – Nagy-Britannia és Észak-Írország kivételével – és az Európai Közösség tagjai között a szociálpolitikáról
- **LLG** – Lovászy László Gábor
- **NET** – a Nemzeti Egészségügyi Tanács
- **NGO** – Non-Governmental Organization (társadalmi szervezet)
- **Nyilatkozat** – Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata
- **OECD** – Organisation of Economic Co-operation and Development
- **OFP** – Országos Fogyatékosügyi Program
- **OFT** – Országos Fogyatékosügyi Tanács
- **OMC** – Open method of coordination
- **RNID** – Royal National Institution for the Blind
- **Rendelet** – A megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról szóló 8/1983. (VI. 29.) EüM-PM együttes rendelet
- **RSZ** – Római Szerződés
- **Standard Rules vagy Alapvető Szabályok** – Az Egyesült Nemzetek Alapvető Szabályai a fogyatékosággal élő személyek esélyegyenlőségének biztosítására
- **Szociális Rendelet** – A Közösségen belül mozgó munkavállalókra, önálló vállalkozókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló 1408/71/EGK rendelet
- **UNESCO** – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
- **UNICE** – Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe
- **UNICEF** – United Nations Children's Fund
- **Unió** – Európai Unió
- **USA** – Amerikai Egyesült Államok

I. Bevezetés

1. Mottó

*"Jelenleg úgy 5,6 milliárd különböző ember él a Földön. Néhányuk különbözőségét fogyatékoságnak hívják."*¹

Hazánkban a rendszerváltást követően olyan társadalmi problémák kerültek előtérbe, amelyek korábban nem kaptak elegendő figyelmet, vagy más talajon álltak. A fogyatékos emberek, mint önálló csoport megjelenése a társadalmi, civil szervezetek megalakulásával és megerősödésével egyidejűleg történt. Az állami szociálpolitika változása nyomán előtérbe kerültek olyan irányzatok, amelyek új válaszokat igényeltek, másrészt új kérdéseket és problémákat vetettek fel. Az állami, szociális elosztás változása magával hozta az érdekérvényesítői képesség, mint eszköz szerepének erősödését és azok a társadalmi csoportok voltak sikeresebbek a lobby-tevékenységekben, akik meg tudták határozni magukat, akik képesek voltak minél több embert megszólítani, illetve úgy tűntek, hogy erre képesek.

Az identitásalakításra a fogyatékos emberek, illetve képviselőik körében a mozgalmi eszközök és a nemzetközi jogi folyamatok bizonyultak a legjobb megoldásnak. Dolgozatomban elsősorban erre szeretnék koncentrálni, ezt kívánom kifejezni. Jelen doktori disszertációban tehát ehhez az (eltérő fókuszokkal, s intenzitással, de) folyamatosan zajlott és zajló polémiahoz szeretnék hozzájárulni.

Dolgozatomban az Európai Unió szegénységet és társadalmi kirekesztést csökkenteni hivatott politikáján belül a fogyatékos emberekre vonatkozó tendenciákat, jelenségeket hasonlítom össze egyes nemzetközi - az USA-ban, az EU-ban és Magyarországon zajló - folyamatokkal. Pontosabban: azt igyekszem feldolgozni, hogy egyes jogi, társadalmi, integrációs és foglalkoztatási folyamatok hogyan is zajlanak a világon a fogyatékos emberekkel kapcsolatban.

2. A téma indoklása, aktualitása

Miért pont ez a téma? Ennek több, személyes oka is van.

Egyrészt tudom, hogy valójában mit is jelent fogyatékos embernek lenni Magyarországon, annak ellenére, hogy olyan környezetben nőttem fel, ahol minden feltétel adott volt a sikeres integrációhoz, azaz a családom rendelkezett azokkal az anyagi és szellemi forrásokkal, amelyek a különböző szolgáltatások „privát” megvásárlásához, illetve azok megfelelő felhasználásához szükségesek voltak.

Másrészt, olyan súlyosan nagyothalló személyként, aki jogi tanulmányai mellett felsőfokú nyelvvizsgát is tett, elkötelezetté váltam az ügy iránt már egyetemista hallgatóként és tanulmányozhattam eredeti nyelven a szakirodalmat.

Harmadrészt szakmai kihívásnak gondolom mindazt, amit eddig kutattam. Reményeim szerint talán gazdagítottam a jelenlegi szakirodalom feldolgozását, ami esetleg hiánypótló lehet.

A személyes okokon túlmenően az is hozzájárult a választáshoz, hogy ez a téma az utóbbi években egyre inkább a figyelem középpontjába került és nem csak a gazdag, fejlett országokban.²

Az EDF,³ az európai fogyatékosügyi politika legbefolyásosabb NGO-jának (társadalmi szervezeteinek) kimutatása szerint minden negyedik európai polgárnak van olyan

¹ „There are currently some 5.6 billion different people in the world. Some have a difference called disability.” - Disability Dimension in Development Action: Manual on Inclusive Planning

² Barnes, p. 3

családtagja, aki valamilyen mértékben fogyatékos. A legmagasabb arányban azonban a legelesettebbeknél fordul elő a fogyatékoság: az alacsony végzettségűek, az özvegyek, az elváltak és az inaktív emberek körében.⁴ Az Európai Bizottság szerint minden hatodik embernek – 44 millió főnek – krónikus betegsége, fogyatékosága volt 2005-ben.⁵

A hátrányos helyzet sokszor halmozottan fordul elő és egymást is erősíthetik, legalábbis ennek kockázata mindig nagy. *Helander* szerint még a fejlett, angolszász országokban is a szellemi fogyatékos lányok 35%-a, a felnőtt nők 37%-a válik szexuális bűncselekmény áldozatává.⁶

A felelősség óriási: *Czúcz* szerint ugyanis „[...] nem lehet érvet találni, amelyek alapján a társadalom bármely tagját is sorsára lehetne hagyni akkor, ha önmaga ellátásáról saját erejéből nem képes gondoskodni, és semmiféle olyan vagyona, jogosultsága nincs, ami ebben a helyzetben a segítségére lehetne.”⁷

A témaválasztásomat tehát az is indokolta, hogy a jelenleg rendelkezésre álló szakirodalom áttekintésével kiderült, hogy ez a téma meglehetősen elhallgatott területet jelentett, illetve jelent, amolyan „társadalmi vakfoltot.”⁸ *Buda* szavait kölcsönözve: „Talán az egész civilizációnk sem akar szembenézni a keserű ténnyel, hogy az egészség illúzióját fel kell adnunk, a modern társadalomban a teljes részvétel képessége csak időleges, ezalatt az emberek jelentős része környezeti vagy saját életvezetése által kiváltott ártalmak következtében krónikus beteg lesz, fogyatékosá vagy rokkanttá válik.”⁹ Ezt támasztja alá *Barnes* vélekedése, aki a fogyatékos emberek integrációja előtt a legnagyobb akadályként a (negatív) közgondolkodást jelöli meg.¹⁰ Azonban nemcsak az elutasító, hanem a közönyös magatartás is legalább ilyen súlyos következményekkel jár(hat), mint ahogy *Bagenstos* megjegyzi, a fogyatékos emberek igényének figyelembe nem vételét ugyancsak hátrányos megkülönböztetésnek – mint ahogy *Lehoczkyné Kollonay* fogalmaz: a rendeltetésellenes joggyakorlás „nevesített alfajaként”¹¹ – lehet tekinteni.¹²

A kép természetesen, mint mindig, ellentmondásos. Az Európai Unió felmérése szerint az európai polgárok több mint 85%-a úgy gondolja, hogy a vakok és a mozgássérültek számára a közlekedés nehézségeket okoz.¹³ Az akadálymentesítés elsősorban a helyi önkormányzatok, majd a kormányzat feladata lenne az európaiak szerint.¹⁴ A tanulmány végső konklúziója az, hogy az európaiak 97%-a szerint többet kell tenni a fogyatékos emberek integrálása érdekében, 93%-uk szerint több pénzt is kellene fordítani a fizikai akadályok eltüntetésére érdekében.¹⁵

Magyarország már az Európai Unió tagja és vonatkoznak rá az EU-s normák és szabályok, azonban azokra immáron „belülről is” hathat. Az Unió tagjaként egy olyan közegben mozgunk, amelynek a gondolkodásmódja, a problémafelvetése, eszközei (támogatási technikái) eltérőek a hazai gyakorlattól. Ugyanakkor a hazai, fogyatékos embereket védő vagy képviselő szervezetek is számos tévedéssel operálnak, különösen az összefüggések terén, s néha bizony csupán saját „jól felfogott” érdekük miatt.

Magyarország, mint kandidáló, társult ország, már részt vett az Európai Unió – Fogyatékos Emberek Európai Éve 2003-as évről szóló kezdeményezésében, így csatlakozott az EU fogyatékos emberek érdekében kialakított célkitűzéseéhez. Ezzel lényegében megkoronázta az 1998-ban indult, a jogalkotásban is jelentkező folyamatot, amelynek keretében a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (továbbiakban: **Esélyegyenlőségi Törvény vagy Fot.**), és az

³ European Disability Forum

⁴ People with Disabilities in the European Union – Some facts and figures, EDF

⁵ European Commission (Recent Trends), p. 220

⁶ Helander, p. 10

⁷ Czúcz (Tájékoztató), p. 49

⁸ Könczei-Kálmán, p. 25

⁹ Buda p. 11

¹⁰ Barnes, p. 3

¹¹ Lehoczkyné Kollonay (Kezdeti lépések), p. 92

¹² Bagenstos, 2000

¹³ Attitudes of Europeans to disability – Eurobarometer 54.2, p. 20

¹⁴ ibid, p. 44

¹⁵ ibid, p. 62

ez alapján felállított, új intézmények (Országos Fogyatékosügyi Tanács és Országos Fogyatékosügyi Program) és új intézkedési terv (Kormány középtávú intézkedési terve) került megalkotásra.

Itt jegyzem meg, hogy a szakirodalom 2003 óta több helyütt az egyenlő bánásmódról szóló jogszabályt¹⁶ azonosítja az esélyegyenlőségi törvénnyel, annak ellenére, hogy a Fot-ot már évekkel korábban esélyegyenlőségi törvényként azonosították: magában a miniszteri indoklásban „fogyatékosok esélyegyenlőség-törvényéről” van szó. A történeti és jogfejlődési hűség érdekében inkább ragaszkodom az esélyegyenlőségi törvény elnevezéshez, mert – amint az az értekezésemből kiderül – a Fot. több, mint az egyenlő bánásmód garantálása a fogyatékos emberek számára.

Az Európai Unió támogatásai (a Strukturális Alapokból, a Közösségi Kezdeményezések révén, stb.) nyújtotta lehetőségek minél sikeresebb felhasználása csak erős és szervezett civil mozgalommal, szervezeti hálóval lehetséges. Ehhez azonban az kell, hogy ismerjük az uniós jogi logikát és fejleményeket, amelyek jellemzőek és a továbblépés szempontjából tisztább képet adnak a jogalkotók számára.

Úgy gondolom, hogy a fogyatékosügy és az idősgügy összekapcsolása indokolt - bár természetesen ennek vannak vitatható része(i) -, mert világos számomra, hogy a fogyatékos emberek iránti érdeklődés és figyelem csak akkor emelhető a társadalmi érdeklődés középpontjába, ha az emberek egyre nagyobb része látja be, hogy ő maga személyesen is érintetté válhat, és nem csupán úgy vélik, hogy vannak olyanok, akik nem voltak „szerencsések” és „nyomorékká” váltak.

Világossá kell tenni, hogy egy öregedő társadalomban – márpedig hazánk különösen az -, az emberek egyre nagyobb hányada válik fogyatékosná, különösen, ha tudjuk, hogy a fogyatékosok döntően az aktív kor végén alakulnak ki. Ez egyrészt azért fontos, mert az OECD véleménye szerint a jelenlegi (foglakoztatási, társadalmi) tendenciák változatlansága mellett az aktív, idősebb munkavállalók (50-64 évesek) arányát a mostani 38%-ról meg kellene duplázni (pontosabban: 70%-ra emelni) a társadalmi rendszerek fenntarthatósága érdekében a következő néhány évtizedben. Ennek átgondolása azért is sürgető, mert az OECD országaiban a GDP növekedés/fő/év 2000 és 2030 között csupán 1,7%/év lesz, ami az 1970 és 2000 közötti mért átlagos növekedésnek csak közel a 30%-a.¹⁷

Az emberek mindenhol hasonló döntéseket hoznak élet és halál kérdésében. A döntéseket egyéni szinten hozzák meg, azonban azok költségei mindenkit érintenek, legalábbis a jelenlegi körülmények között. „Ha választani kell a halál és az élet orvosi beavatkozással való meghosszabbítása között, a legtöbb ember az utóbbit választja, még akkor is, ha a kezelés következtében életének minősége ilyen-olyan mértékben romlik majd. Amennyiben sokan döntenek úgy, hogy még tíz évvel meghosszabbítják az életüket, azon az áron, hogy szervezetük működőképessége, mondjuk, harminc százalékkal csökken, a társadalom egésze kénytelen lesz viselni az életben tartásukból származó terheket. [...] minek folytán az össztlakosság átlagos életminősége átlagosan rosszabb lesz. [...] Az idősebb szülőkkel való törődés máris egyre több ma élő ember számára válik elsődleges fontosságú tevékenységgé a gyermeknevelés helyett. Megeshet, hogy a jövőben a fiatalok valósággal szolgaként lesznek kénytelenek gondoskodni a rájuk szoruló felmenőik két, három, vagy akár négy generációjáról.”¹⁸

A nagy kérdések mindig elvontak, azonban következményeik nagyon is valóságosak. Számomra igazak Sen gondolatai: „Mint gondolkodó teremtmények, képesek vagyunk arra, hogy elgondolkodjunk mások életén. Nem csak azokkal a szenvedésekkel kapcsolatban kell felelősséget éreznünk, amelyeket esetleg tulajdon magatartásunk okozott (habár ez is nagyon fontos lehet), hanem azokkal a nyomorúságokkal kapcsolatban is, amelyeket magunk körül látunk, és amelyeket hatalmunkban áll orvosolni. Ez a felelősségérzet természetesen nem az egyetlen figyelmet érdemlő megfontolás, de ha elutasítjuk ezt az

¹⁶ 2003 évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról

¹⁷ OECD (Living) - „On the basis of unchanged patterns, OECD analysis shows, GDP growth per capita in the OECD area could shrink to around 1.7% per year over the next three decades, about 30% below the average annual rates witnessed between 1970 and 2000.”

¹⁸ Fukuyama, pp.135-136

általános követelményt, társadalmi létünk lényeges részét vágnánk sutba. Nem igazán arról van szó, hogy egzakt szabályai volnának, pontosan hogyan kell viselkednünk, hanem inkább arról a lényegbe vágó felismerésről, hogy mint embereknek közösen kell döntenünk.”¹⁹

3. A dolgozat címének indoklása

Úgy hiszem, szükséges megmagyaráznom, hogy miért választottam címnak a „Semmit rólunk, nélkülünk” szólást. A „Semmit rólunk nélkülünk” a rendi demokráciának a mondata volt és Széchenyi Istvánnak, a legnagyobb magyarnak is kedves volt ez a szólás.²⁰

Itt szükséges leszögezni, hogy felfogásom szerint a fogyatékos emberek nem csupán tologatható, öntudatlan bábuk, hanem önálló célokkal, saját vágyakkal rendelkező olyan polgárok, akiknek a legfőbb vágyuk – ha tehetnék –, hogy az adott ország adófizető polgárai legyenek, nem pedig mások támogatására, személyes felügyeletére rászoruló „lények”, vagy megtűrt, éppenséggel megszánt „nyomorékok”.

4. A dolgozat szerkezete

A bevezető és az általános háttér (definíciók nehézségei, statisztikai alapadatok, alapfogalmak rövid vázolója) meghatározását követően a fogyatékos emberekre vonatkozó történelmi és szakmai áttekintés következik. Ezt követően az emberi jogokra térek ki, megalapozva a nemzetközi (jogi) tendenciák részletes elemzését. Tulajdonképpen ennek a dolgozatnak az a célja, hogy összevesse az Amerikai Egyesült Államok,²¹ illetve az Európai Unió, valamint az európai uniós országok jogi tendenciáit és folyamatait, természetesen a magyar helyzetet is külön értékelve. A fogyatékos emberek (emberi jogi) helyzetének fejlődése elképzelhetetlen a szociálpolitika rövid, vázlatos áttekintése nélkül, bár ez utóbbi téma teljes, az ellátórendszereket részletező kifejtése messze meghaladná jelen munka kereteit.²²

Külön kiemelem az Európában és az USA-ban érvényben lévő foglalkoztatáspolitikai kérdéseket, mert a fogyatékos emberek sikeres társadalmi integrációja - sikeres rehabilitációt feltételezve - a munkaerő-piaci részvételük minőségében mérhető igazán. Természetesen a magyar helyzetet részletesebben elemezve röviden kitérek egyes, a téma szempontjából releváns intézményekre.

Azokat a példákat, amelyet alapul veszek a dolgozatban, néhány alkalommal úgy választottam ki, hogy közvetlenül nem relevánsak, mert például az Európai Közösségek Bíróságának (továbbiakban: **Európai Bíróság**) gyakorlata sokkal kisebb terjedelmű a fogyatékos emberek jogait illetően, mint az USA Legfelsőbb Bíróságáé, így analóg európai esetekre próbálok fókuszálni. (A nemi diszkrimináción, vagy az etnikai alapú megkülönböztetésen alapuló példákon keresztül kívánom bemutatni az egyes kérdéseket. Fontos tudni - amire Parke is rámutat -, hogy a faji, nemi diszkrimináció abban tér el leginkább a fogyatékoságon alapuló megkülönböztetéstől, hogy ez utóbbinál kiemelt szerepe van pl. az épületeknek, az épített környezetnek.)²³

Összegezőképpen a dolgozat végén megfogalmazom kritikáimat mind a jogalkotók, mind a társadalom felé, illetve néhány olyan javaslatot is teszek, amelyek hozzájárulhatnak az Unió célkitűzéseinek magyar közelítéséhez.

¹⁹ Sen (A fejlődés), p. 431

²⁰ Miklóssy, 2000

²¹ Kanadát csak egy mondat erejéig említem meg az anti-diszkriminációs jogszabályok rövid ismertetésekor.

²² A fogyatékos emberekre vonatkozó, rövid, tételes jogi áttekintésről lásd bővebben: Lovász (Hazai jogi helyzet), pp. 9-17

²³ Parke, 1995

5. A tárgyalat téma határai

Témaválasztásomban a fogyatékosügyi politika területén tudatosan közvetlenül nem az Európai Unió egy, vagy néhány (tetszőlegesen kiválasztott) tagállamának gyakorlatát tekintetem át, hanem egy, az Unió szintjén elfogadott célkitűzéshez viszonyítottam a napjaink (s közelmúlt) magyar jogalkotását és esetleges jogalkalmazói gyakorlatát. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy ne hoznék fel tagállami példákat, ugyanakkor látni kell azt is, hogy a jelenlegi szakirodalom nem elegendő ahhoz, hogy valamennyi tagállamról egyszerre és minden téren megfelelő áttekintést kapjunk. Ezért leginkább a foglalkoztatás területére kalandoztam el, mert ahogy *Hartrais* megjegyzi, maga az Unió is úgy gondolja, hogy a fogyatékos emberek kirekesztése a munkaerőpiacról értékes tapasztalatok, tehetségek és erőforrások pazarlásaként fogható fel.²⁴ Ugyanakkor nem fogom tárgyalni a halmozottan sérült, súlyos és az értelmi fogyatékos emberek helyzetét, mert – úgy vélem –, hogy belátható (10-15 év) időn belül sem az orvostudomány, sem a munkaerőpiac és technika nem lesz felkészülve az ő társadalmi integrációjukra. Az ő helyzetükön legfeljebb orvosi, ápolási és egyéb, speciális segítség javíthat, ami már lényegében kívül esik az önálló életvitel területén. Az ő ellátásukat kellene a társadalomnak mindenféleképpen biztosítani, az enyhébb fogyatékossgal élő embereknek pedig esélyt adni, hogy teljes életet éljenek, illetve élhessenek a lehetőségekkel. Az értelmi fogyatékos emberek helyzetét továbbá bonyolítja a cselekvőképességgel (belátási képesség, szülői felügyelet, gondnokság) kapcsolatos egyes, a szakirodalomban sem egységes állapontot tükröző kérdések is, amire nem szándékozom kitérni az értekezésemben, mert egyrészt egy speciális problémakört jelent a fogyatékos emberek esélyegyenlőségét illetően, másrészt külföldi példák sem állnak rendelkezésre, harmadrészt – bár elismerem a probléma súlyosságát – mindössze a fogyatékos emberek 10%-át érinti.²⁵ Nem szentelek továbbá különösen sok figyelmet az egyes jogintézmények (pl. hátrányos megkülönböztetés tilalma, egyenlő bánásmód követelménye) teljes körű feltárására, tekintettel a területi korlátokra.

Ez azt is jelenti, hogy az sem célom, hogy rangsoroljam Magyarországot az EU tagállamok (vagy azok bizonyos típusai) között. Ugyanakkor azt is világossá szeretném tenni, hogy hazánk hasonló problémákkal küszködik ezen a területen és hasonló válaszokat is keres, még ha sokszor bizonytalan léptékekkel is. Azt is hozzáteszem, hogy nincsen biztos recept, sőt a receptek között is válogatni kell, mert nincs két ugyanolyan ország, ugyanolyan társadalom. Munkám során összegyűjtött, meglehetősen nehezen hozzáférhető jogszabályokat igyekeztem rendszerezni, illetve részletezni a II és III. Mellékletekben, azonban sokszor a nyelvi akadályok is megakadályoztak abban, hogy a külföldi jogszabályok gyűjteménye teljes körű, és értékű legyen. Az európai foglalkoztatáspolitikákkal kapcsolatos összeállításom a IV. Mellékletben csupán a jogfejlődés – még ha részletes – alátámasztásául, nem pedig az értekezés központi témájaként szolgál.

Még ha röviden is, egyes fejezetekben ki fogok térni a világi, filozófiai érvelések mellett a teológiai diskurzusokra is.

A nyelvhasználatról. Az angolban – hivatalosan is – valaha használták a *crippled* szót is, aminek a mai magyar fordítása a nyomorék lenne. Az ENSZ még az 1950-es években is a *handicapped* (csökkentett képességű) szót használta a fogyatékos emberekre. Majd egészen a hetvenes évek végéig az angol nyelvben általánosan a *disabled*, azaz rokkant szó hódított teret. Ez azt jelentette, hogy a rokkant szó alatt a fogyatékos embert értették, ugyanakkor a fogalom jelentése is más volt: rokkant az, aki képtelen a társadalmi integrációra. (A rokkant szónak a magyar nyelvben is ez a jelentése.) A *disabled* szót napjainkra felváltotta a *people/person with disabilities/disability*, jelezve, hogy elsősorban az ember a fontos, aki ilyen, vagy olyan tulajdonságokkal rendelkezik és egyben képes az integrációra. Ez a tendencia Magyarországon is megjelent 1998-tól, ám a jelenlegi

²⁴ Hartrais, p. 141

²⁵ L. Németh László cikke, „Néhány kérdés az értelmi fogyatékos személyek jogainak érvényesülése tárgyában” címmel, valamint Jauernik István parlamenti (MSZP) képviselő K64322. számú, a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi miniszterhez intézett „Mikor rendeződik a kizáró gondnokság alatt lévők munkavállalással kapcsolatos helyzete?” című írásbeli kérdésére Bárándy Péter 2003. júliusában adott válasza hiánypótlónak tekinthető.

angolszász kifejezés magyar fordítása nehézkesen hat, ezért a fogyatékossgal élő emberek kifejezés mellett – azzal egyenértékűként – a fogyatékos személyek (emberek) fogalmát is használom. Ennek megfelelően dolgozatomban is ekként fogok eljárni: a különböző korszakoknál a különböző – az adott időszakra jellemző – fogalmakat használom.

A magyar jogrendszerben a leggyakrabban található szavak ebben a témában a következők (voltak): akadályozott, anomáliás, defektusos, egészségkárosodott, fejlődésmenetében sérült, fizikailag-pszichikailag sérült, fogyatékkal élő ember, gátolt, hátrányos helyzetű, korlátozott, rendellenes, sérült, sérült ember, sérültséggel élő ember, testi-lelki sérült. Látható, hogy számos szó, kifejezés használatos, azonban ezek tartalma, jelentése nem minden esetben pontos. *Litavec* szerkesztésében kimutatás készült arról, hogy milyen fogalmak, meghatározások elfogadhatóak. A gyors áttekinthetőség érdekében ezt a táblázatot republikáltam.²⁶

Végül a lábjegyzetek és a források tekintetében megjegyzem, hogy ahol nincs oldalszám megadva, az internetes forrást jelent és nem kívántam külön a hivatkozott oldalszámot megadni, mert az részben függ az adott felhasználó számítógépes rendszerének nyomtatási tulajdonságaitól.

A 2006. december 19-ei műhelyvita során több szakmai kérdés is felmerült. A szakmai kérdések megválaszolása során kiindulási alapként kezeltem azt a tényt, hogy a doktori értekezés lezárásának időpontja: 2006. július 15. Az ezt követően felmerült újabb fejleményekről (pl. a 2006. augusztus 14-i új német *Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz* vagy az ENSZ által 2006 decemberében elfogadott új, *Convention on the rights of persons with disabilities* című dokumentumról) természetesen van tudomásom, azonban a kutatás és az értekezés egységes színvonala érdekében szükségesnek látszott a lezárás időpontjához igazodni. Öröndetes, hogy folyamatosan történnek a világban az esélyegyenlőséggel kapcsolatos előremutató események, de a dolgozat lezárása időpontjának folyamatos változtatása lehetetlenné tenné az értekezés szakmai befejezését. Ezért a 2006. július 15-ét követő események értékelése új formában – nem a jelen disszertáció keretében – kerülhet a jövőben publikálásra.

²⁶ Lásd bővebben: I. sz. Melléklet - Ajánlott kifejezések listája fogyatékos emberekkel kapcsolatban - republikálás

II. Alapvetés

1. A fogyatékos emberekre vonatkozó rövid tudományos áttekintés

1.1 A fogyatékoság megítéléséről - bevezetés

A fogyatékos emberek korlátozott lehetőségeik, illetve a társadalom attitűdjének köszönhetően a modern korban leginkább a szociális ellátórendszer (passzív) ügyfeleivé váltak. A szociális ellátórendszer azonban gyakorlatilag csak a rászorultsági elv alapján tudja értelmezni a fogyatékos emberek problémáit.

Czúcz szerint ahhoz, hogy egy társadalom biztonságosan és fenntartható módon működhessen, megfelelő szociális intézményrendszert kell működtetni. Azokat a helyzeteket, amelyekre a szociális ellátások fókuszálnak, ún. *megélhetési (reprodukciós) zavaroknak*²⁷ nevezzük. A fogyatékos emberek azonban nem azért szenvednek reprodukciós zavarban, mert önmagukban fogyatékosok, hanem azért, mert nem tudnak egy olyan környezetben létezni, élni, amely magasabb szintű társadalmi felelősség alapján képes a helyzetüket értékelni és arra pozitív módon reagálni. Tehát a reprodukciós zavaruk kiküszöbölése elsősorban nem segély típusú megoldásokkal, hanem haladóbb társadalmi szemlélettel, integrációval valósítható meg.

A fogyatékoság megítélése ugyan koronként és történelmileg változott, annyi azonban bizonyos, ahogy Könczei fogalmaz, hogy: „[...] bár a kutatások által kellően még nem igazolt, mégis meg lehet kockáztatni, hogy maga a kultúra, tehát maguk a nagy humán kultúrák, mint például a régi zsidó tradíció, az ógörög hagyomány, az óegyiptomi kultúra vagy a kereszténység nem diszkriminálnak: tehát a fogyatékos emberrel kapcsolatos előítéletek nem a nagy kultúrákból erednek, hanem atavisztikus ösztönök, pogány babonák, vallásos balhiedelmek és a fogyatékos emberek mássága folytán az egyes nagy kultúrák dominanciája mellett, ezekkel való kölcsönhatásban termelődnek és születnek újjá.”²⁸ E megállapítással szemben vannak kivételek, azonban azokra a vallási források²⁹ tárgyalásánál térek ki.

Abban sokan egyetértenek, hogy a fogyatékos személyeket támogatni kell, hogy az időseket védelemben kell részesíteni, akárcsak a kismamákat, vagy a várandós nőket, azonban ez a mindennapi életben sokszor nem így történik. Az emberek ugyanis hajlamosak egy kérdésre másképp gondolkodni általánosságban és ugyanarról eltérően, ha konkrétan jelenik meg, mert egy adott személyben akár – anélkül, hogy tudatosulna benne – több, eltérő attitűdréteg is megtalálható.

Komoly vita van a szakirodalomban a tekintetben, hogy a tolerancia nyugati erény-e? Az általános nyugati (idesorolva magunkat is) vélekedés az, hogy a Nyugat a szabadabb, toleránsabb világhoz tartozik, s ennek gyökerei kizárólag a nyugati kultúrában találhatók meg. Sen szerint: azok „[...] az értékek, amelyek az európai felvilágosodás és a többi viszonylag friss fejlemény nyomán váltak hétköznapivá és elterjedtté, nemigen vehetők a Nyugat évezredekre visszatekintő öröksége részének.[...] A tolerancia értéke – azaz, hogy tolerálni kell különféle emberek különféle hitét, elkötelezettségét és tetteit – más, mint a tolerancia egyenlősége, ami azt jelenti, hogy az egyvalakivel szemben tanúsított toleranciát értelemszeren mindenkivel szemben tanúsítani kell (kivéve, ha az egyesekkel szembeni tolerancia a másokkal szembeni intoleranciához vezet). Megint csak az a helyzet, hogy a korai nyugati írások bőségesen sorolják az érveket a mellett, hogy a toleranciára szükség van, ám ez nem egészül ki azzal, hogy a toleranciát egyenlően kellene osztani. A

²⁷ Czúcz (Szociális), p. 11

²⁸ Könczei (Mégis), pp. 20-21

²⁹ IV. Fejezet, 1.2. pont

demokrácia és a liberalizmus modern eszméinek gyökereit, mint alkotóelemeket, s nem mint egészet kell keresnünk.”³⁰

1.2 Társadalomtudományi megközelítés

1.2.1 Identitás mint a kohézió eszköze

Kérdés, hogy a fogyatékos emberek önálló társadalmi csoportot, esetleg kisebbséget képeznek-e. Erre sokféle válasz létezik, természetesen az identitás alapján (is). Például a siketek közössége nyelvi kisebbségként határozza meg magát.³¹

Az identitásra vonatkozóan a szakirodalom meglehetően bőséges. Huntington szerint: „Az identitás olyan, mint a bűn: bármennyire szeretnénk, nem tudunk megszabadulni tőle. [...] Az identitás valamely egyén vagy csoport önértelmezése. Az öntudat terméke: én vagy mi sajátos tulajdonsággal bírok, vagy bírunk, amelyek megkülönböztetnek engem tőled, vagy minket tőletek. A megszületett gyermek is rendelkezik az identitás bizonyos elemeivel: van neve, neme, származása és állampolgársága.”³² Az emberi magatartás alapvető vonása tehát a megkülönböztetés gyakorlata, ez egyrészt egy természetes és pozitív dolog, amennyiben a társulásra irányul, azonban természetesen, mint mindent, ezt is a visszájára lehet fordítani.

Huntington gondolatmenetét úgy folytatja, hogy: „[...] az identitásokat túlnyomó részt felépítik. Az emberek valamilyen nyomás hatására, ösztönösen és szabad akaratukból, vagy ezek változatos elegyéből hozzák létre identitásukat. [...] Az identitásokat az egyének képzelik el: identitás az, amiről azt gondoljuk, hogy mi vagyunk, és ami lenni akarunk.”³³

A helyzetet az is bonyolítja, hogy az egyének egyszerre több identitással (jellembeli, területi, gazdasági, kulturális, politikai, társadalmi és nemzeti, stb.) is bírnak. Ezek közül a leginkább domináns és sajátos magatartást indukáló identitás, a kisebbségi lét érzete: „[...] Amennyiben valamely országban az emberek nagy többsége azt gondolja, hogy valamely kisebbségi csoport tagjai lényegüknek fogva hátrányos helyzetűek és alacsonyabb rendűek, a kisebbségi csoport tagjai magukévá teszik ezt a gondolatot, s ez ettől fogva beépül identitásukba.”³⁴

Schöpflin egyenesen azt állítja, hogy a kisebbségi lét és az áldozatiság között összefüggés van és „[A]z áldozatiság diskurzusai az 1990-es évek egyik legfigyelemreméltóbb újítását jelentik. Valamiféle, a múltban megvalósult valós, vagy képzelt sérelem teremti meg egy ilyen diskurzus számára az előzményt, ami aztán szimbolikus erőt és rezonanciát kap, az adott közösség pedig – mint áldozat – ez által morálisan felsőbbrendűvé és sérthetetlenné válik. [...] Az áldozatiság az identitásteremtés egy igen hatékony formája, mivel kielégíti a morális hasznosság érzetére vonatkozó igényt, mindezt pedig viszonylag egyszerű eszközökkel teszi. Van azonban e diskurzusoknak egy általában nem tudatosított hátránya, a kérdéses közösséget túlságosan is múltja felé fordítják, és bár morális értelemben kielégítik, egyúttal megfosztják cselekvési szabadságától.”³⁵

Az áldozatiság, mint negatív előjelű szerep mellett igen fontos tényező az elismerés iránti - pozitív előjelű - szerep, vagy vágy is. Ahogy Fukuyama állítja: „A politikában gyakorta válik központi jelentőségűvé az emberi méltóság kérdése és ezzel összefüggésben az elismerésre való vágyakozás. [...] Az elismerésért folytatott küzdelem nem gazdasági jellegű: nem pénzt akarunk, hanem azt, hogy embertársaink a nekünk szerintünk kijáró módon tiszteljenek bennünket.”³⁶

³⁰ Sen (A fejlődés), pp. 358-359

³¹ Lovászy (Jelnyelvhez kapcsolódó), p. 365

³² Huntington, p. 52

³³ ibid, p. 54

³⁴ ibid, p. 55

³⁵ Schöpflin, p. 44

³⁶ Fukuyama, pp. 201-202

Watson szerint egy felmérés során a képességcsökkenéssel küzdő emberek erősen ellenálltak annak, hogy „fogyatékos”-ként azonosítsák magukat. Ehelyett a többség olyan társadalmi identitást tulajdonított magának, amelyeket nem képességcsökkenéseik határoznak meg: családtagként, baráti körök tagjaként, produktív és munkaképes egyénként határozták meg magukat, akik lényegében „normális” életet élnek. A felmérés során a politikailag aktív válaszadók szintén elutasították a képességcsökkenésen alapuló identitást, az elnyomással kapcsolatos tapasztalatok alapján ugyanakkor mégis azonosultak más fogyatékos személyekkel.³⁷

Mindezek alapján talán meg lehet kísérelni azt a következtetést, hogy a fogyatékos emberek rendelkeznek olyan csoportképző pozitív és negatív jegyekkel, amelyek alapján sikeresen kooperálnak egymással. Múltban elszenvedett sérelmeken nyugvó, személyesen átélt megkülönböztetés az osztályrészük.

A közös problémákra együttesen és közösen várják a megoldást. Specialitásuk az etnikai kisebbségekhez képest, hogy nincs „vérvonal” köztük, azaz a fogyatékos emberek között az etnikai megoszlás esetleges.³⁸ A fogyatékos emberek közössége tehát tulajdonképpen értékrendjüket, származásukat tekintve egy folyamatosan változó közösség (kisebbség), és emiatt érdekérvényesítőképességük gyengébb.³⁹

A kérdés – többek között – az, hogy a későbbiekben tárgyalandó géntechnológiai újítások kapcsán a közös jövő is elképzelhető-e? Illetve, a különböző genetikailag módosított emberek „felemelkedését” követően a fogyatékosság nem válik-e relatívvá? Így egy egyetemes (emberi jogi) kérdésből ismét egyéni problémává válhat a fogyatékosság, erről azonban a későbbiekben lesz még szó.⁴⁰

1.2.2 Fogyatékos emberek, mint társadalmi csoport

A hétköznapi ember számára egy fogyatékos „elzárkózik” a társadalomtól, sőt egyesek egyenesen még kívánják⁴¹ is ezt. Az Amerikai Egyesült Államokban az 1960-as évektől kezdődően, de különösen a kilencvenes években felerősödött egy olyan folyamat, amely alapján az „önálló életvitel”⁴² keretén belül a fogyatékosok teljes jogú emberként, egyenrangú polgárként vesznek részt a mindennapokban. Ezzel szemben egészen a nyolcvanas évekig számos országban az volt a modell, hogy viszonylag sok pénzt költöttek arra, hogy a fogyatékos személyek (különösen az értelmi fogyatékos embereket) szabályosan és hermetikusan speciális intézetekbe zárják, ahol az életüket szinte fogolyként élik le, mert a cél az volt, hogy a társadalom „egészséges” tagjai számára még csak ne is legyenek láthatóak.⁴³

A csoportkohézió-elméleteit alapul véve számos elgondolás létezik, ám a kutatók általában megerősítik azt a tételt, hogy a csoportok önmaguktól nem képeznek zárt rendszert. Pataki és Hunyadi azt állítja, hogy: „[...] a természetes emberi csoportok a legkevésbé sem minősíthetők „zárt rendszernek”. A valóságos csoportok rendkívül sokrétű kölcsönhatásban állnak a közvetlen környezetüket alkotó társas mező [...] különféle szintjeivel és azok folyamataival. A csoport minden tekintetben nyitott rendszer, amelynek belső történései nem szakíthatók el sem ökológiai-szociológiai tényezőktől, sem pedig attól a szélesebb szociális rendszertől, amelybe integrálódik, s amelynek részeként, elemeként működik. De „nyitott” a csoport a tagok személyiségjellemzői felé is.”⁴⁴ Azonban a csoportok képződésének lehet olyan alapja, ösztönös motivációja, hogy a különböző tulajdonságokkal, ám a közmegítélés szerint valamilyen közös jellemzővel rendelkező emberek közösségét a társadalom maga kívánja „bezárni”, kirekeszteni egy társadalmi zárványba.

³⁷ DEFINITIONS OF DISABILITY IN EUROPE - A COMPARATIVE ANALYSIS, p.94

³⁸ Lovász (Filozófiától a demográfiáig), p. 3

³⁹ Lovász (Történeti-jogi elmélkedés), p. 6

⁴⁰ Lásd bővebben: IV. Fejezet, 3. pont.

⁴¹ Kálmán-Könczei, p. 496

⁴² Az önálló életvitelről bővebben jelen fejezet 3.2 pontjában szólok.

⁴³ Sid Wolinsky előadása alapján

⁴⁴ Pataki-Hunyadi, p. 128

Erkölcsileg mindenképp igazolható az a meglátás, miszerint: „Minden társadalom humanitásának egyik fokmérője az, hogy az adott társadalom hogyan viszonyul fogyatékos tagjaihoz. Ha a különböző fogyatékoságok - érzékszervi, testi, mozgás és értelmi fogyatékoság - társadalmi jelentőségét, súlyát vizsgáljuk, akkor az értelmi fogyatékosok csoportja jelenik meg első helyen, mind az érintettek számaránya, mind az ellátandó egészségügyi, nevelési, rehabilitációs feladatok szempontjából. [...] Az értelmi fogyatékosokkal, különösen a középsúlyos és súlyos fogyatékosokkal való társadalmi bánásmód története azt bizonyítja, hogy sorsukat igen gyakran és igen sokáig a társadalomból való kirekesztés, az elkülönítés határozta meg, a nem fogyatékos embertársak részéről pedig az elutasítás volt a jellemző.”⁴⁵ Ezt a kérdést Könczei és Kálmán is hasonlóan látja: „Minden társadalmat szemléletesen jellemez a múltjához (öregék), a jelenéhez (például súlyos betegekhez, a fogyatékosággal élő emberekhez) meg a jövőjéhez (gyermekek) fűződő viszonya.”⁴⁶ A szerzők azt is hozzátesszik, hogy a fogyatékosággal élőkkel való kiemelt bánásmód már a csimpánzok körében is kimutatható Frans de Waal kutatásai alapján.⁴⁷

Tehát „[...] egy társadalom magasabbrendűsége, emberközpontúsága azon is lemérhető, hogy hátrányos helyzetű tagjait mennyire hagyja magára - vagy mennyire gondoskodik róluk.”⁴⁸ Ugyanis „[...] a személyiség sorsát nem önmagában a fogyatékoság dönti el, hanem annak társadalmi következményei, valamint társadalmi-pszichológiai realizálása.”⁴⁹ Tudniillik „[...] maga a fogyatékoság hatása minden esetben másodlagosnak, nem közvetlennek, visszatükröződőnek bizonyul [...] a gyermek a saját fogyatékoságát közvetlenül nem érzékeli. Ő azokat a nehézségeket fogja fel, amelyek a fogyatékoságból következnek. A fogyatékoság közvetlen következménye a gyermek társadalmi helyzetének csökkenése; a fogyatékoság társadalmi rendellenességeként realizálódik. Minden emberi kapcsolat, az összes momentum - mely meghatározzák az ember mint az élet résztvevőjének helyét a társadalmi környezetében, szerepét és sorsát - a társadalmi lét összes funkciói átalakulnak.”⁵⁰

Társadalmi környezet, társas kapcsolatok nélkül nem jöhet létre teljes értékű emberi beszéd. A társadalom a kommunikáció mentén épül fel és szerveződik, fejlődik napról-napra. Ez különösen igaz volt egészen a XVIII. századig, hiszen az európai jogrendszerek sokat merítettek a római jogból, amely erősen támogatta a szóbeliséget – lásd: *stipulatio*.⁵¹ Aki képtelen vagy csak korlátozott módon képes kommunikálni, az az „egészséges” társadalomban elveszett, hacsak nem teszik lehetővé a számára, hogy más, de „ép” képessége révén felzárkózhasson a többségi társadalomhoz, ugyanis „[...] a pszichológiai funkciók területén az egyik képesség hiányossága részben kompenzálódik a másik képesség intenzívebb fejlesztésével. [...] A személyiség funkciói nem monopolizálódtak, ilyenformán amikor egyes tulajdonságok rendellenesen gyengébben fejlődtek ki, nem feltétlenül és nem minden esetben sínyli meg azt az elvégzendő feladat; a személyiség szerves egységének köszönhetően más képességek átvállalják a feladat végrehajtását.”⁵²

„A modern defektológia központi tétele a következő: minden károsodás létrehozza a kompenzációk kidolgozásához szükséges ösztönzőket. Ezért a fogyatékos gyermek dinamikus vizsgálata nem korlátozódhat a fogyatékoság mértékének és súlyosságának a megállapítására, de feltétlenül figyelembe kell vennie a gyermek fejlődésében és viselkedésében a kompenzációs, azaz a pótló és kiegyenlítő folyamatokat.”⁵³

A károsodások kompenzálása, az ember mint önfejlesztő rendszer egyik legfontosabb tulajdonsága: „Ha egy vak vagy siket gyermek fejlődése során ugyanazt éri el, mint a normális gyermek, a károsodott gyermekek ezt más módon, más úton, más

⁴⁵ Lányiné Engelmayer-Martón, p. 7

⁴⁶ Könczei-Kálmán, p.29

⁴⁷ ibid, p. 31

⁴⁸ Pályi, p. 3

⁴⁹ Vigotszkij, p. 31

⁵⁰ ibid, p. 30

⁵¹ Lovász-Kósa (Történeti áttekintés), pp. 9-10

⁵² Vigotszkij, p. 26

⁵³ ibid, p. 25

eszközökkel érik el, és a pedagógus számára nagyon fontos tudni ennek az útnak a sajátosságát, amelyen vezetnie kell a gyermeket. A sajátosság kulcsát a fogyatékoság hátrányának a kompenzálása javára történő átalakulása törvénye adja.”⁵⁴

Ugyanakkor: „A szociológusok arra is rámutattak, hogy a társadalmi egyenlőtlenségek válfajai nem egymás mellett, egymástól elkülönítve jelentkeznek, hanem egymással összekapcsolódva, egymással kölcsönhatásban, nem egyszer egymást felerősítve hatnak.”⁵⁵

Vannak olyan állampolgárok, akik képtelenségnek gondolják, hogy a fogyatékossgal élők valami „hasznosat” is produkálhatnak,⁵⁶ pedig Földes szerint: „Az esélyegyenlőtlenségek csökkentésének elsődleges társadalmi, gazdasági-politikai stb. haszna abban nyilvánul meg, hogy elősegíti, hogy „mindenki a képességeinek megfelelő helyre kerüljön”, ahol - elvileg - többet tud nyújtani a társadalom számára. Ebben az esetben a mobilizáció tömegméretű érvényesülése következtében az egyén sorsa nem attól függ, hogy milyen családba született, s ez elősegítheti, hogy bizonyos kontraszelekciós hatások nem, vagy csak kevésbé érvényesüljenek a társadalomban.”⁵⁷

A fogyatékossgal élők történelmi megítélése koronként és földrajzilag is változott, különösen vonatkozott ez Európára, amikor a 30-as években az fordult elő, hogy fogyatékossgal élő embereket az államhatalom önkénye folytán a tényleges bejegyzésük nélkül erőszakosan kasztráltattak vagy megmérgezték, ugyanis a nemzetiszocializmus „[...] nem hisz a fajok egyenlőségében, hanem különbségeikkel együtt felismeri azok nagyobb vagy kisebb értékét, s kötelező feladatként ismeri el, hogy támogassa a jobb és erősebb győzelmét, valamint követelje az alacsonyabb rendű és gyengébb alávetését. Ezzel elvi szinten a természet alapvető arisztokratikus eszméjét szolgálja, s hisz e törvénynek a minden egyes személyre igaz érvényességében. Nemcsak a fajok különböző értékeit látja, hanem az egyének különböző értékeit is.”⁵⁸ Az 1997-98-as években emlékezetes botrányosorozat robbant ki néhány nyugat-európai országban, mivel bizonyos fogyatékossgal élőket egészen a hetvenes évekig is kasztráltattak, emberi jogait és különösen az emberi méltóságukat mélyen megsértve.⁵⁹

1.3 Jogtudományi, jogforrási megközelítés

Szakemberek szerint a fogyatékossgal orvosi-biológiai, szociológiai és jogi értelmezése igencsak eltér egymástól, erre külön kitérek a későbbiekben. Egyre inkább elterjedő (szociológiai) felfogás szerint a rossz egészségi állapot (az első két fok, tehát a sérülés és a panasz) csak meghatározott környezeti feltételek esetén jelent egyben korlátozottságot is.⁶⁰ Az eltérő definíciók eltérő méretű és sajátosságú fogyatékos populációkat fednek le. Azaz adott esetben például: „az [értelmi] fogyatékossgal megállapítása többféleképpen lehetséges és a különböző felfogások szerinti kategorizálás eltérő létszámú embercsoportot nyilvánít [értelmi] fogyatékosnak.”⁶¹ S ehhez viszont nehéz igazítani a jogi szabályozást, mert a jog nem önmagáért van, hanem a szándékozott tartalom, illetve törekvés (jogi) keretek, azaz normák közé szorítása révén kívánja a jogalkotó elérni a kívánt hatást, lehetőleg normatív, azaz minél inkább egységesebb, vagyis a megcélzott kör minden egyes tagjára kiterjedő és azonos módon.⁶²

Ugyanakkor az is az élet része, hogy az emberek alapvetően tisztában vannak a törvények céljaival és a kívánt hatással, mert a jogszabályok alapja – jó esetben – valamilyen vallási, erkölcsi norma normatív szintre emelése, ahogyan Badó kifejti: „A jog az

⁵⁴ ibid, p. 29

⁵⁵ Földes, p. 200

⁵⁶ Kálmán-Könczei, pp. 497, 499

⁵⁷ Földes, p. 264

⁵⁸ Shirer, p. 55

⁵⁹ Lásd bővebben: IV. Fejezet, 1.3 pont

⁶⁰ Juhász (Károsodás), p. 17

⁶¹ Bánfalvy, pp. 11-12

⁶² Lovász (Filozófiától a demográfiáig), p. 2

erkölcsi normák jó részét kodifikálja, így anélkül, hogy az emberek esténként a büntető vagy polgári törvénykönyvet bújnák, tisztában vannak azzal, hogy a lopás büntetendő, a tartozást vissza kell fizetni.”⁶³ Ugyanakkor nem szabad hibába esni sem azzal a vélekedéssel, hogy a jogszabályok önmagukban túlzottan nagy hatást gyakorolnának az emberekre,⁶⁴ s ezért nagy a jogalkalmazó felelőssége is. Felvetődik a kérdés, hogy csupán jogi, vagy szélesebb, társadalmi-szociális kérdésként kell-e kezelni a fogyatékossgot.⁶⁵ A jogfejlődés, a jogtörténet ugyanakkor egyben az emberi kultúrtörténet fejlődése is Moór szerint. A jog fejlődése tehát egyben az emberiség kultúrtörékvéseinek a története is, így a kultúra és a jog nem elválasztható egymástól.⁶⁶

Az Alapvetésben szükséges, hogy lássuk: a mai magyar jogban egyszerre több jogirányzat él egymás mellett: a kontinentális és az angolszász jogi elemek keverednek. Egyre gyakrabban találkozunk hasonló, ámde nagyon eltérő jelentésű fogalmakkal és sokszor zavarba ejtő azok megfelelő értelmezése. A megkülönböztetés tilalma elleni fogalmak között szerepelnek a következők: diszkrimináció, anti-diszkrimináció, pozitív diszkrimináció, negatív diszkrimináció, fordított diszkrimináció, előnyben részesítés elve, egyenlő bánásmód elve.⁶⁷ A zűrzavart csak fokozza, hogy az utóbbi fogalmat bevezető, az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény öt évvel később született meg, mint pl. az Esélyegyenlőségi Törvény, ám ezekről a későbbiekben még szó esik.⁶⁸

A fogalmak kapcsán meg kell állapítani, hogy a modern társadalmakban – ahol a jogegyenlőség garantálandó jog (különösen Európában) –, a megkülönböztetés (diszkrimináció) tilalma önmagában nem lehet elegendő. A diszkrimináció tilalmát Magyarországon a Munka Törvénykönyve (1992. évi XXII. törvény, azaz Mt) vette fel szabályai közé: a nem, kor, nemzetiség és faj mellett a származás, vallás, politikai meggyőződés, szakszervezeti tagság (vagy ilyen tevékenység) alapján történő megkülönböztetést is tilotta.

Lehoczkyné Kollonay szerint a későbbi módosítás azt kívánta: „[...] hogy a döntéshozó „vak” legyen a jelentkező neme, kora, bőrszíne, esetleges – az állás betöltése szempontjából irreleváns – fogyatékossga stb. iránt: a jelentkezők egybevetésének ezektől a feltételektől függetlenül kell megtörténnie.”⁶⁹ Az Mt 5. §-ának „története” jól jelzi ezt a Magyarországon napjainkig bekövetkezett, a hátrányos megkülönböztetés tilalmától⁷⁰ az egyenlő bánásmód követelményéig terjedő folyamatot. Az Mt 2001-es módosítását követően épült be a diszkriminációs alapok közé a fogyatékossga és a családi állapot. Az előbbi a fogyatékos emberek, a második (főleg) a nők hátrányos helyzetét kívánta megelőzni. Minow 1988-as cikkében ugyanakkor úgy fogalmazott, hogy a „vak” állam politikája nem elégséges, mert a neutrális pozíció is diszkriminatív lehet, hiszen az egyének mögött lévő, eltérő szociális és társadalmi környezet, körülmények az azonos elbíráláskor hátrányossá válhatnak.⁷¹ Az egyenlőség diszkriminációs modelljére alapozva Ben-Israél úgy látja, hogy az egyenlőség mindig összehasonlításon alapul és az a norma, amire alapozák az összehasonlítást, a társadalom tükré is egyben: a munka világában az egyenlőség alapja a fehér, fiatal egészséges férfi és mindenki – Simone De Beauvoir szavával élve – „Más”.⁷²

Az egyenlő bánásmód az egyenlő elbírálást jelenti és Lehoczkyné Kollonay szerint: „az állam beavakozását, pontosabban kötelezettségvállalását igényli az alkotmányos elv

⁶³ Badó (Jogászság), p. 138

⁶⁴ „Mások véleményének megismerése jóval nagyobb véleményattitűd-változást idézett elő. Jóval nagyobb, mint amit a törvény megismerésével szándékoztak.” - Badó-Loss, p. 140

⁶⁵ Lovászy-Kósa (Nyelvi jogokról), p. 4

⁶⁶ Moór, p. 18

⁶⁷ Lovászy (Tessék választani), p. 12

⁶⁸ Lásd bővebben: VIII. Fejezet.

⁶⁹ Lehoczkyné Kollonay (Diszkrimináció a munkahelyen), 2003

⁷⁰ Kovács szerint a hátrányos megkülönböztetés tilalma olyan speciális, háromszereplős jog, ahol az államnak kell a védelmet garantálnia. A tilalom nem abszolút, de igazolást igényel – erre találták ki az ésszerűségi, objektív követelményeket, a különböző „erősebb” (alkotmány) bírósági teszteket. Kovács, pp. 366-368

⁷¹ Minow, p. 364

⁷² Ben-Israél, p. 247

betartására. [...] A hátrányos megkülönböztetés tilalma egyidejűleg elv és alapjog, és ebből (is) következik alkalmazásának, illetve kikényszerítésének több sajátossága.”⁷³

Nagy vitát kavart ugyanakkor a pozitív diszkrimináció (előnyben részesítés kötelezettsége) mint jogi fogalom. Fehér szerint a valódi „alapprobléma” a pozitív diszkrimináció létjogosultságának teoretikus magyarázata, illetve társadalmi elfogadottságának megteremtése, amely körül az USA-ban jelenleg is nagy vita zajlik mind társadalmi, mind a jogértelmezés szintjén. Fehér felfogása szerint: „[...] a klasszikus liberalizmus redukálható arra a tézisére, hogy tekintettel arra, hogy a faji, etnikai, stb. alapú (negatív) diszkrimináció elfogadhatatlan, így annak ellenkezője (tudniillik a pozitív diszkrimináció) ugyanúgy sérti az esélyegyenlőség elvét. [...] Mivel minden liberális álláspont az esélyegyenlőség megvalósítását tűzi ki céljául, a pozitív diszkriminációt kizárólag átmeneti és korrigáló eszközként használná elfogadván azt, hogy az ilyen jellegű megoldások hosszú távon nem kívánatosak.” Téves az a felfogás, amely szerint a piac majd mindent megold, hiszen „[...] a piac amorális, olyan társadalmi és politikai berendezkedésekkel is tökéletesen kompatibilis, melyek az emberi jogokat semmibe veszik, sőt, amelyek a rasszizmust akár intézményesítik is.”⁷⁴

Seres ehhez hozzáteszi azt, hogy: „A klasszikus liberálisok lemondanak a tervezésről, a civil szférára és a tökéletlenül működő piacra bízzák a társadalmi mozgásokat, lévén korlátozott hatáskörű, éjjeliőr-funkciójú minimális államban gondolkodnak. [...] A klasszikus liberálisok szerint nem az állam, hanem a nemzet egyes polgárainak joga eldönteni, mit kezdenek a pénzüikkel. [...] Márpedig az állam világnézeti semlegessége mellett érvelő liberálisoknak elvi okokból kell elutasítaniuk a „pozitív diszkriminációt”, hiszen nem objektív szükségyszerűség, hanem nagyon is világnézeti kérdés, kit kell közpénzből támogatni (ha már egyáltalán). [...] A pozitív diszkrimináció nem azért tükörképe a negatívnak, mert indoka a roma vagy fekete szupremácián alapul, hanem mert ugyanúgy néz ki: más célból, de fenntartja és használja a faji, kulturális, nemi megkülönböztetés gondolatát, és faji, kulturális, nemi alapon szelektál emberek között az oktatásban és a munkaerőpiacon. Ez az, ami antiliberális, igazságtalan és erkölcstelen.”⁷⁵

Magam úgy vélem, hogy a pozitív diszkriminációnak a konkrét, beazonosítható „áldozaton” kellene segíteni a „kollektív bűnösség” elvetésével, a jogegyenlőség egyenlő – de nem azonos, tehát egyenlő bánásmódon alapuló – biztosításával és ez nem mehet a tudatosságot és a polgárjogi, szabadságjogok tiszteletét szolgáló intézkedések, folyamatok nélkül. Ahogy Krokavay fogalmaz: „Fontos látni, hogy a pozitív diszkrimináció nem az egyes polgárok által a múltban elszenvedett sérelmek valamilyen politikai, a polgári jogot megkerülő kiegyenlítése vagy jóvátétele, hanem olyan intézményes és általános politikai stratégia megalkotása, éppen a jog uralmának védelmében, amelynek nyílt és kifejezetten hangsúlyozott célja, hogy csökkentse a polgárok meghatározott csoportjaival szemben a jelenben fennálló diszkriminációt. [...] a pozitív diszkrimináció meghirdetése fából vaskarika, ha nem élnek erős alkotmányos érzelmek az ország vezetőiben és többségi társadalmában egyaránt, ha akár a kormánypolitika, akár a többség eleve kérdésessé teszi a polgárjogok egyenlő védelmének szükségességét. [...] Amíg a diszkrimináció tényei nem közismertek és ez nem idéz elő fordulatot a közgondolkodásban, addig minden pozitív diszkrimináció eleve reménytelen kezdeményezés.” A jogegyenlőség tekintetében megvalósuló „egyenlő bánásmód” pedig igazolt lehet: „[...] Ha a tapasztalat és a tudomány azt bizonyítja, hogy a jelen diszkrimináció áldozatainak azok a csoportok, amelyeknek életét nagymértékben meghatározza a múlt diszkriminációja, akkor a jóvátétel erkölcsi igénye különösen megalapozott.”⁷⁶

⁷³ Lehoczky Kollonay (Kezdeti lépések), p. 93, 95

⁷⁴ Fehér, 2001

⁷⁵ Seres, 2000

⁷⁶ Krokavay, 2001

2. A fogyatékoság mibenléte, definícióinak nehézsége – A tengerentúli és európai felfogásbeli különbségek árnyalásának problematikája

Felfogásom szerint a fogyatékos emberek jogai (illetve azok érvényesülését garantáló eszközök) alapvetően emberi jogi kategória, és mint ilyen, szervesen illeszkedik az emberi jogok rendszerébe és azok fejlődésébe.⁷⁷

A fogyatékoság mint csoportkohéziós identifikációs tényező más és mást jelent az USA-ban és az Európai Unió tagállamaiban, illetve az európai szubkontinensen. Tekintettel arra, hogy a fogyatékoság korszerű megítélésében alapvetően csak a XX. század második felétől következett be elmozdulás az orvosi modellről az emberi jogi modell felé, mind a meghatározások, mind a rájuk épült intézményrendszerek szinte országonként eltérőek. Az irányzatok szakmai és történelmi áttekintést is nyújtó bemutatására külön fejezetet⁷⁸ szánok, konkrét nemzetközi és hazai jogi szabályozás és politikák ismertetésével.⁷⁹

Ma elmondható, hogy nincs egységes definíció, nincs teljesen megegyező politika sem.⁸⁰ Így lehet az, hogy a különböző országokban más- és más populációt érint az állami eszközök rendszere a fogyatékos emberek tekintetében. Sőt számos olyan európai ország van, ahol nem definiálják a fogyatékoság fogalmát az anti-diszkriminációs politikáknál. Ez igaz pl. Belgiumra, Dániára, Franciaországra, Hollandiára.⁸¹ Sőt, Németországon belül a tartományok is eltérő fogalmakat használnak: Berlinben inkább orvosi, míg Szász-Anhalt tartományban inkább szociális fogalmat alkalmaznak.⁸² Degener szerint ez annak köszönhető, hogy valójában nagyon nehéz meghatározni, hogy hol van a határ a fogyatékoság és az ép állapot között, ráadásul a gyorsan fejlődő orvostudomány is folyton módosítja ezeket a határvonalakat. Másfelől a szociálisan rászoruló, fogyatékosággal rendelkező csoport, illetve a hátrányos megkülönböztetéssel szembeni jogi védelem alá helyezett populáció összetétele, nagysága eltérő, mivel az előbbi a szociális támogatások tekintetében (egyre szűkülő mértékben), míg a másik emberi jogi aspektusból (egyre szélesebb mértékben) vizsgálja a definíciót.⁸³

A fogyatékoságra, a fogyatékos emberekre vonatkozó nemzetközi adatok összehasonlítása összességében nagyon nehéz, mert a fogyatékoság konkrét tartalma az adott állam (szociális, jogi) rendszertől függ – így a fogyatékoság alapján nyújtott (szociális) ellátások az adott állam fogyatékoságra vonatkozó definícióján alapulnak, amely nem ritkán az adott állam mindenkori költségvetési helyzetén és annak fenntarthatóságán, illetve a kormányzat szakpolitikai felfogásán, valamint a fogyatékoság minősítését, felmérését biztosító rendszereken, intézményeken múlik. Az Európai Bizottság megbízásából a Brunel Egyetem által készített tanulmány leszögezi, hogy a fogyatékoság alapkoncepciójával kapcsolatos zűrzavar és az egyértelműség hiánya a legnagyobb akadály az Európai Unión belül a fogyatékosággal összefüggő szakpolitikai intézkedések elemzése és értékelése előtt.⁸⁴ A definíciók nagyon nagy szórást mutatnak. Példa erre, hogy az EDF kimutatása szerint Finnországban minden harmadik (32%), míg Romániában minden huszadik (5,8%) ember fogyatékos. Nos, ez az adat önmagában természetesen megtévesztő, ha nem tudjuk, hogy az adatok mögött milyenek a realitások.⁸⁵

További példa, hogy a szervátültettek az USA-ban fogyatékos embereknek minősülnek, míg hazánkban nem. A helyzetet bonyolítja, hogy számos esetben nem határolható be a pontosan az érintett személyek száma sem, mert az (orvosi) minősítés, a lobbyérdekek és erő, a média és a népesség hozzáállása országonként más és más. Továbbá elfordulhat, hogy a fogyatékoság égőve alatt valójában szociális, illetve

⁷⁷ Lovász (Filozófiától a demográfiáig), p. 5

⁷⁸ Lásd bővebben: IV. Fejezet

⁷⁹ Lásd bővebben: V.-VIII. Fejezet

⁸⁰ Lásd bővebben: Mabbett (Definitions)

⁸¹ Baseline Study, p. 37, 39, 42, 45

⁸² ibid, p. 48

⁸³ Degener, pp. 4-5

⁸⁴ DEFINITIONS OF DISABILITY IN EUROPE - A COMPARATIVE ANALYSIS

⁸⁵ People with Disabilities in the European Union – Some facts and figures, EDF

szegénységpolitikai megfontolások állnak egy-egy intézkedés, jogi szabályozás mögött (ilyen a rokkantosság tömegessé válása hazánkban, vagy más posztkommunista államokban és néhány nyugat-európai országban).⁸⁶

Nem lehet pusztán a testi károsodások, sérülések alapján minősíteni az embereket, mert ugyanazon sérülés eltérő környezetben az önálló életvitel, a mindennapi életben való boldogulás nehézségei szempontjából gyökeresen eltérő eredményeket hozhat. A német alkotmánybíróság értelmezése szerint például a fogyatékoság egy olyan tulajdonság, amely az érintett életvezetését a nem fogyatékos emberekéhez képest alapvetően megnehezíti. A fogyatékos ember különös helyzete azonban nem vezethet sem társadalmi, sem jogi kirekesztődéshez (BVerfGE 96, 266, 302). A fogyatékoság megítélése azonban még egy adott országban is sokat változhat, mint ahogy ezt majd az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának joggyakorlatában látni fogjuk.⁸⁷

A fogyatékoság és a rokkantság új társadalmi-gazdasági jellegű szemlélete (szemben az orvosi szemlélettel) módosította, árnyalta a fogalmakat is. Ennek megvizsgálására azért is van szükség, mert Juhász szerint ezzel szemben a magyar rokkantsági és fogyatékosági ellátórendszerek jelenleg a fejlett országok által a múlt évszázad közepén (!) megélt fázisában működnek.⁸⁸

Így mást ért a fogyatékoság, a rokkantság alatt a közvélemény, a politikusok, a közigazgatás, a média és az orvosi társadalom. Ennek megfelelően eltérőek a fogalmak mentén megfogalmazott érdekek is, hiszen például a politikusok hajlamosabbak többszavazat-szerzés miatt támogatni a meghatározások oly mértékű módosítását, hogy egyre több ember kerül az ellátórendszerbe, míg az orvosok, akik a jobb minőségű műszerezettségben és a szakmai fejlődésben érdekeltek, vagy a biztosítók és a finanszírozásért felelős szervek, szervezetek a profit növelése és a költségek csökkentése érdekében szűkítenék az ellátásba bevont személyek körét.

A fogyatékoság és a rokkantság fogalmát az állami és önkormányzati igazgatás területén sem egyformán használják, hiszen az egyes ágazatoknak megvan a saját érdekük, a saját mozgásterük. Így ugyanannak a fogalomnak más és más a mögöttes tartalma például az adórendszerekben, a diszkriminációellenes joggyakorlatban, vagy a különböző foglalkoztatási kvótáknál. A jelenlegi helyzet vizsgálatát nehezíti, hogy gyakorlatilag nem állnak rendelkezésre pontos és egzaktan kimutatott adatok sem a fogyatékos emberek számáról, sem az ellátások rendszeréről, illetve azok (nem jelentéktelen) költségvetési vonzatairól. Ennek eredményeképpen a szabályozás eltérései miatt gyakorlatilag képtelenség a korrekt statisztikai összehasonlítás, s ez a hazai adatok nemzetközi összevetésére is vonatkozik.

3. A fogyatékos emberek rehabilitációjáról és az önálló életvitelről – fogalmi alapvetés⁸⁹

3.1 Rehabilitáció

A fogyatékos emberek társadalmi integrációját elsősorban a rehabilitáció mint cél és tevékenység biztosíthatja. Fontosnak tartom, hogy a szakirodalomban a rehabilitáció kapcsán előforduló főbb fogalmakat röviden rögzítsem.

A rehabilitáción a Kullmann Lajos által vezetett Rehabilitációs Szakmai Kollégium által adott meghatározás szerint: „[A]zt a szervezett tevékenységet értjük, amelyet a társadalom biztosít a huzamosan vagy véglegesen fogyatékos vagy rokkant embereknek, hogy megmaradt képességeikkel ismét elfoglalhassák helyüket a közösségben. A

⁸⁶ Lovász (Filozófiától a demográfiáig), p. 5, és lásd bővebben: VIII. Fejezet.

⁸⁷ Lásd bővebben: VI. Fejezet.

⁸⁸ Juhász (Károsodás), p. 19

⁸⁹ Juhász (Károsodás), p. 33

*rehabilitáció orvosi, nevelési, foglalkoztatási és szociális intézkedések tervszerű, együttes és összehangolt, az egyénre szabott alkalmazása, amelyben a rehbilitálandó ember tevőleges részvétele nélkülözhetetlen.*⁹⁰

A rokkantak foglalkoztatásának és foglalkoztatási rehabilitációjának politikája a legtöbb országban a háborús sérültek támogatásával kezdődött és nagyon hosszú idő telt el annak a felismeréséig, hogy a fogyatékos ember alkalmas jövedelemszerző tevékenységre.⁹¹

A rehabilitáció fogalma⁹² sokat változott az elmúlt évszázadban is, legújabban komplex rehabilitációról beszélünk (ami lényegében a korábban vázolt definíciót takarja). A komplex rehabilitáció több elemből áll, szerencsés esetben ezek az elemek egymásra épülnek és folyamatosan nyomon követhetők.⁹³

Az első szakasz, elem az ún. *orvosi rehabilitáció*. Ennek célja, hogy az orvostudomány eszközeivel a fogyatékos és rokkant emberek meglévő képességeik kifejlesztésével önállóságukat részben vagy egészben visszanyerjék, és egészségügyileg képessé váljanak a beilleszkedésre a családban, munkahelyen és a társadalomban. A *pedagógiai rehabilitáció* egyrészt a fogyatékos gyermekek speciális oktatását, gyógypedagógiai nevelését, másrészt a munkaképes korú emberek szakmai képzését, új szakmákra átképzését jelenti. A *foglalkoztatási rehabilitáció* pedig olyan munkahelyet, munkakörülményeket biztosít a szükséges képzettséghez való hozzásegítés révén, ahol és amelyekkel a megváltozott munkaképességű ember állapotának romlása nélkül tud dolgozni, úgy hogy közben a társadalmi presztízse, státusza lehetőleg előnyösen, de semmiképpen nem hátrányosan változik. Végül a *szociális rehabilitáció* az anyagi támogatás és/vagy szociális gondozás, személyes segítség mellett az életvitelt segítő eszközökkel való ellátást, az akadálymentes lakás, a hozzáférhető épített környezet és közlekedési lehetőségek biztosítását, a szabadidő kultúrált és egyenrangú eltöltésének elősegítését, az érdekképviselői szervek egyes, összehangolt szolgáltatásait és a társadalom szemléletének formálását jelenti. Mindezen elemek (egymásra épült) összessége alkotja a komplex rehabilitációt.

A rehabilitáció kérdése szorosan összefügg az önálló életvitel kérdésével is.

3.2 Önálló életvitel

A szakirodalomban elismert, hogy a fogyatékoság kezelésében az Egyesült Államok jár(t) élen, elsősorban annak is a nyugati partvidéke. Az USA-beli rendszerre, különösen a legfontosabb jogi normákra és precedensekre csak később térek ki, itt csak röviden mutatom be az ún. önálló életvitel-mozgalom kialakulását és megerősödését. Már a dolgozat elején szükségesnek vélem a témám központi elemét jelentő fogalom, az ún. önálló életvitel fogalmának kifejtését, illetve a fogalom kialakulását jelentő főbb állomásokat bemutatását, természetesen később kitérve az adott korokat jellemző főáramlatokra is. Teszem ezt azért, mert így talán jobban elhelyezhető mind időben, mind intézményileg ez a fogalom és irányzat.

Az önálló életvitel lényege, hogy a fogyatékos embereknek legyen lehetőségük *választani*, hogy képesek legyenek az életüket önállóan és felelősen irányítani és ily módon csökkenteni a mindennapi kiszolgáltatottságot, függőséget. A mozgalom alapvetően polgárjogi összefogásként indult a hatvanas években, felbuzdulva az afrikai-amerikai politikai és társadalmi sikerein.⁹⁴

Tekintettel arra, hogy az Európai Unió jogában még meglehetősen szegényes a fogyatékos emberekre vonatkozó (eset)jog megjelenése, illetve formája, terjedelme, fontos

⁹⁰ Kálmán-Könczei, p. 92

⁹¹ Juhász (A fogyatékoság), p. 45

⁹² A szó legkorábbi ismert használata 1843-ból, Ritter von Buss nevéhez fűződik, Kálmán-Könczei, p. 91

⁹³ Lásd bővebben: IV. Fejezet.

⁹⁴ Lovász (Arccal hátrafelé) és lásd bővebben: VI. Fejezet.

látnunk azt, hogy a fogyatékosügy európai uniós szinten más irányt képvisel, mint az amerikai változat és nem feltétlenül „csökkent értékű”.

Ennek legalapvetőbb és legfontosabb eleme az, hogy az amerikai álláspont szerint a fogyatékos emberek egy külön kisebbségi csoportot alkotnak, míg az európai vélemény szerint csupán egyéni szinten, szociális és azon belül is különösen foglalkoztatási kérdésként jelenik meg a fogyatékoság. Így a jogi megközelítés is eltérő: az egyik koncepció olyan jogi eszközökkel törekszik a diszkriminációs gyakorlat felszámolására amely többlet jogokat garantál a célcsoportnak,⁹⁵ míg az európai rendszer inkább a jogegyenlőséget⁹⁶ hirdeti, pozitív foglalkoztatáspolitikai eszközök segítségével.

4. Számadatok a fogyatékos emberekről

Statisztikai adatokra munkám során óhatatlanul is támaszkodnom kellett, annak ellenére, hogy a hivatalos statisztikai felmérések és adatbázisok sajnálatosan nem mindig megfelelőek, nem megbízhatóak, pontatlanok. Abberley szerint „a statisztikákat sajátos társadalmi és történelmi körülmények között élő meghatározott embercsoport, sajátos célok érdekében hozza létre, és csak ilyenekként értelmezhetők.”⁹⁷ Mike Oliver szerint a hivatalos politika igyekszik a fogyatékoságot egyéni, individuális kérdésként, problémaként kezelni.⁹⁸

A KSH szerint: „Az utóbbi évtizedekben nemcsak hazánkban, hanem a világ más országaiban is növekedett a rokkantak és a különböző fogyatékosággal élők száma és aránya. Ezt a folyamatot sok tényező (demográfiai, egészségügyi, általában jogkiterjesztést tartalmazó társadalombiztosítási rendelkezések, az életkörülmények változása, a tudományos-technikai fejlődésből adódó változások stb.) befolyásolja. A fogyatékos emberek a magyar társadalom leghátrányosabb helyzetű csoportjainak egyikét alkotják.”⁹⁹

A KSH 2001-es népszámlálási adatai – kérdezőbiztosok által készített bevallások - alapján¹⁰⁰ 1990 és 2001 között majdnem a duplájára emelkedett a fogyatékos személyek száma (577.006 fő), miközben a közel a felére csökkent a foglalkoztatási mutatójuk (14%-ról 9%-ra) és ezzel párhuzamosan az inaktivitási mutatójuk 57,5%-ról 76,7%-ra nőtt. Ennél magasabb a tartós egészségügyi problémával rendelkező munkavállalási korú személyek száma (650.000 fő), akik közül 2002-ben csak minden ötödiknek volt munkája.¹⁰¹

A 2001-es népszámlálási adatok tanúsága szerint Magyarországon tehát több mint 577 ezer fogyatékos ember él.¹⁰² A lakosok számához viszonyítva a legmagasabb a fogyatékos emberek – többségében (40%) mozgáskárosodottak – aránya Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Nógrád, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok megyében. A felsorolt megyék regionális elhelyezkedése azt sugallja, hogy a magukat fogyatékosnak tartók száma és a régió gazdasági-szociális potenciálja között összefüggés lehet. Jelentős a megyénkénti-regionális különbségek mértéke. Békés megyében több mint kilencszáz a tízezer főre jutó fogyatékos személyek száma, míg Zala megyében ötszáz, a budapesti érték pedig közel egynegyede a békési mutatónak. A mozgássérültek aránya háromszor nagyobb Békés

⁹⁵ Eredetileg átmeneti, átvezető megoldásnak szánták, azonban megosztotta a társadalmat is, mert újabb és újabb csoportok „jelentkeztek” többletjogok iránti igényeikkel. Főbb ellenérv: a tehetség, szorgalom, ambíció másodlagos és így gyanakvással él a társadalom az előnyben részesítettek által elért eredményekkel kapcsolatban. Számos esetben a korábban kivételezettek köréből is kerülnek ki ellenzők. Van olyan szakirodalom, amely kifejezetten diszkriminálóan tekinti a pozitív diszkriminációt. – Kálmán-Könczei, p. 150

⁹⁶ A jogegyenlőség azt jelenti, hogy a jogok gyakorlásának sem jogi, sem természeti akadályai nincsenek. Kálmán-Könczei, p. 153

⁹⁷ Tausz, p. 385.

⁹⁸ ibid, p. 387.

⁹⁹ Kapitány-Lakatos, p. 40

¹⁰⁰ Megjegyzendő, hogy a 2001-es népszámlálás adatai „bevallásokon” alapulnak, tehát a kérdezőbiztosok kérdéseire kapott „laikus” válaszok alapján rendszerezték a beérkezett válaszokat.

¹⁰¹ KSH, p. 27

¹⁰² Fogyatékoság: az ember normális érzékelő, mozgási vagy értelmi funkcióiban szükséges képességek részleges vagy teljes, átmeneti vagy végleges hiánya. Rokkantság: az egyén kora, neme és társadalmi szerepei szerint elvárható mindennapi tevékenység tartós akadályozottsága, tehát az embernek, mint társadalmi lénynek a társadalmi szerepeiben, funkcióiban bekövetkező zavara. (KSH)

megyében, mint Győr-Moson-Sopron megyében. Az értelmi fogyatékos emberek aránya Borsod-Abaúj-Zemplén megyében csaknem ötször nagyobb, mint a fővárosban.

A népszámlálás során arra a kérdésre, hogy: „Fogyatékosnak vallja-e magát?“, 577.006 igen válasz érkezett.¹⁰³ Ebből

43,6% mozgáskorlátozott

14,4% vak és gyengén látó

9,9% értelmi fogyatékos

1,5% siket

1,3% beszéd fogyatékos

21,6% egyéb (pl. halmozott, egészségkárosodott) ember volt.

A következő kérdés az volt, hogy: „Akadályozza-e önt egészségkárosodás a munkavégzésben?” és 656.000 munkavállalási korú személy válaszolt igennel, ennek 74% (485.000 ember) egészségkárosodott volt. (A pénzbeli ellátások összege 2002-ben meghaladta az 500 milliárd Ft-ot.)¹⁰⁴

A KSH egy másik tanulmányában közölt következtetés alapján a fogyatékoság kialakulása elsősorban betegségek következménye. A korszerűsödő megelőzés és egészségügyi szolgáltatások és a demográfiai tendenciák révén: „Jelentősebb változás a veleszületetten fogyatékosok arányának csökkenésében figyelhető meg [...]. A baleset miatt fogyatékosokban szenvedők között kiugróan magas – több mint kétharmad – a férfiak hányada, aminek valószínűleg az az oka, hogy közülük többen végeznek balesetveszélyes munkát. Nyilvánvaló, hogy a fogyatékoság oka erősen korspecifikus, mert amíg pl. a 0–14 éves fogyatékos gyermekek között a veleszületettek aránya több mint kétharmad, addig ez a mutató a 70 éves és idősebb fogyatékos emberek körében mindössze 4% volt.”¹⁰⁵

A megváltozott munkaképességűek különböző pénzbeli ellátásaiban ma Magyarországon több mint egymillió fő részesül, legnagyobb részüket a korhatár feletti és korhatár alatti rokkantsági nyugdíjasok képezik.¹⁰⁶ Bukodi szerint: „Az ötvenes éveikben járók magas inaktivitási aránya elsősorban a rokkantnyugdíjasok magas hányadának tudható be. A férfiaknál az 50–54 évesek egyötödét, az 55–59 évesek 27%-át találjuk ebben a kategóriában. Az 55–59 éves nők esetében valamivel alacsonyabbak ezek az arányszámok.”¹⁰⁷

Az idősödő Európában – s az ezt a folyamatot jelző tendenciák az Európai Bizottság szerint „[...] nagyságrendjüket és jelentőségüket tekintve példa nélküliek”¹⁰⁸ és Spidla, a foglalkoztatási, szociális és esélyegyenlőségi ügyekkel foglalkozó európai uniós biztos szerint ez az Európa előtt álló egyik legnagyobb és legkomplexebb kihívás¹⁰⁹ - egyre több embert fog érinteni az emberek képességeinek kisebb-nagyobb csökkenése és erősödik a nyomás a hosszú távú tervezésre is. (Ez alatt azt kell érteni, hogy a társadalmi folyamatok esetében egyre nagyobb szükség lesz arra, hogy a négy éves kormányzati ciklusokon túlmutatóan kell tervezni, szabályozni.)

Mind a fogyatékos emberek - akik közül hozzávetőlegesen csupán minden 3-4-iknek, Magyarországon: 10-iknek van munkája -, mind az idős(ödő) emberek komoly problémákkal küzdenek az önálló életvitel vezetése terén. Wim Kok 2003-as jelentése külön kitér az idősebb generációra, mint potenciális munkaerőforrásra, megjegyezve, hogy *mindenkire* szükség van a fenntartható társadalmi fejlődéshez. A tervezés szintjén éppen ezért kell ezt a két társadalmi „csoportot” együtt kezelni, mert csak az átmenet határai a bizonytalanok, a végeredmény kevésbé.

A másik alapvető adatsor jelen dolgozatban mindezekre tekintettel az idősekre vonatkozó statisztikák. Ezek azért fontosak, mert a fogyatékoság és az előregedés kérdése összekapcsolandó, habár nagyon is eltérő problémák jellemzik a vizsgált csoportokat.

¹⁰³ KSH, p. 23

¹⁰⁴ Juhász (A fogyatékoság), p. 50

¹⁰⁵ Kapitány-Lakatos, p. 43

¹⁰⁶ Juhász (A fogyatékoság), p. 50

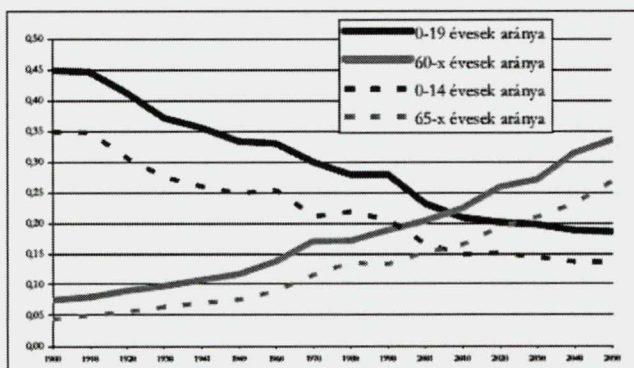
¹⁰⁷ Bukodi, p. 52

¹⁰⁸ COM(2005) 94 final, p. 2

¹⁰⁹ Spidla (EU's response), p. 2

A KSH alapján a világon élő emberek 10%-a az idősek korosztályából kerül ki, amely arány az EU (régi) 15 tagállamában már jócskán meghaladja a 20%-ot. Várható, hogy 2050-ben az idősebb személyek az európai népesség 32-35%-át teszik majd ki.¹¹⁰ Az EU 25 tekintetében 2030-ra mintegy 37,4% növekedés várható a 65-79 évesek korosztályában.¹¹¹

1. ábra A fiatalok és az idősebbek népességbeli arányának alakulása Magyarországon



Forrás: KSH NKI Népesség-előrejelzési adattár, 2003. A 2004. évtől a népesség-előrejelzés alapfeltevése szerint.

Az 1. ábra szerint Magyarországon az idősödési fordulópont 1990 és 2025 között következik be, amikor is az idősek száma meghaladja a fiatalokét, azaz az öregedési index meghaladja az 1-et. A tendencia felgyorsulóban van: „Az 1990-es évek elején a 60 évesnél idősebbek száma már több volt, mint a 0–14 éveseké. Jelenleg már a 65 évesnél idősebbek száma is magasabb. A 60 évesnél idősebbek száma olyan gyorsan emelkedik, hogy 2008-ra a 0–14 éveseknél jóval népesebb 0–19 évesek létszámát is meghaladja. A demográfiai öregedés két időtávon okoz majd fejtörést az unióban. Először a 2010-es, 2020-as években, amikor a baby-boom idején születettek mennek nyugdíjba, hirtelen megnövelve az idős korúak létszámát. Hosszabb távon, 2050 körül pedig az utóbbi két évtized alacsony születésszámai erősítik az előregeredési folyamatot. Mindemellett a belátható jövő egészére a halandóság javulását valószínűsítik, növekszenek az időskori élettartamok, ami különösen a járadéki rendszereket érinti kedvezőtlenül.”¹¹² Az Európai Bizottság számítása szerint a következő 25 évben majdnem 21 millió fővel kevesebb aktív korú lesz, valamint a mai, GNP számított „növekedési potenciál” 2-2,5%-ról 2040-ben 1,25%-ra fog csökkenni.¹¹³

Az önálló életvitel problematikája nemcsak a fogyatékos embereket fogja érinteni, hiszen: „jelentősen emelkedett azoknak a háztartásoknak az aránya, amelyeknek időskorú személy is tagja, és ezen belül főleg azoké, melyeket csak időskorú személy(ek) alkot(nak). A több generációt magában foglaló háztartások aránya fokozatosan csökkent, azaz a fiatalok egyre nagyobb hányada lakik külön szüleitől (nagyszüleitől). Ezeknek a folyamatoknak a kezelése lényeges feladatokat ró a szociálpolitikára, mert a külön élő időskorúak kevésbé számíthatnak leszármazottaik mindennapi segítségére, gondozására.”¹¹⁴

¹¹⁰ Időskorúak Magyarországon, p. 7

¹¹¹ COM(2005) 94 final, p. 10

¹¹² Hablicsek, p. 13

¹¹³ COM(2005) 94 final, p. 2

¹¹⁴ Kapitány-Lakatos, p. 43

III. Az emberi jogok kialakulásának rövid áttekintése

1. Az emberi jogok megjelenése

Mielőtt az emberi jogokról és a fogyatékos emberek jogairól értekeznek, először magáról a fogalomról kell beszélni, illetve arról, hogy miért fontos ez a kérdéskör. *Sen* szerint a XXI. század elején a szaknyelv nyelvezete és tematikája azt tükrözi, hogy az emberi jogok hangsúlyozása valóban fontossá vált az utóbbi évtizedekben, azonban él egy olyan álláspont, amely szerint a fogalmi struktúra túlságosan leegyszerűsödött.¹¹⁵ Emiatt ez a jogcsoport folyamatosan veszít értékéből a mindennapi élet mélyebb struktúráiban és némiképp devalválódik. Minél inkább általánossá válik egy jog, annál „gyengébbé” is válik, mert az egyediből általánossá lesz, s így veszít partikuláris, koncentrált erejéből. Mindezt nagyon fontos tisztában lenni azzal, hogy az aktivista bíraskodás, a nemzetközi szervezetek tevékenysége eredményeképpen vigyázni kell arra, hogy az emberi jogok kérdése ne váljon szemfedővé, illetve ne higuljon fel annak értelme, határa.¹¹⁶

A szakirodalom az emberi jogok fejlődése tekintetében alapvetően három irányzatnak tulajdonít kiemelkedő jelentőséget. Az arisztotelészi formális - kiegyenlítő igazság filozófiája mellett, illetve arra építve a természetjogi irányzatot, s azon belül is különösen *John Locke* munkásságát, tekintik az emberi jogok kialakulása fő forrásának.¹¹⁷ *Locke* szerint az élet, a tulajdon és a vagyon védelme a legfontosabb (állami) cél a társadalom szempontjából és a jog alapvetően a természeti törvényeknek (aminek forrása lehet a Teremtő, vagy más örök érvényű erkölcsi törvények) van alárendelve.¹¹⁸

A második, az úgynevezett haszonelvű irányzat ettől eltérően abból indul ki, hogy az emberi jogok csupán fikció, mert csak annak van önértéke, ami „jó”, ami nem okoz „fájdalmat”, „szenvedést”. *Bentham* szerint a társadalmi cél az elérhető legnagyobb boldogság. Jogot a jogpozivisták szerint csupán a törvény adja a közösség számára, mégpedig a közösség javának a maximálása érdekében, mintegy nyereségként. Ezt vitatta *Constant*, aki szerint a haszonnak társadalmi szinten nem nyereségként, hanem kötelességként kell megjelennie.¹¹⁹

A harmadik nagy jogi irányzat *Kant* nevéhez fűződik, aki – némileg hasonlóan a természetjogi felfogáshoz – erkölcsi törvényeknek, méghozzá az ember alkotta parancsoknak tulajdonított jelentőséget, mert az ember – ahogy írta – „eszes”, „racionális” lény. Az erkölcsi törvényeknek köszönhetően nem a közhaszonra, hanem morális jogra kell támaszkodnia az egyénnek. Az értékek tekintetében *Kant* úgy foglalt állást, hogy csak a dolgoknak van áruk, míg a személyeknek csak öncélú értéke, azaz méltósága van. A keresztény természetjogi gondolkodás szerint: „[A] személy pedig olyan lény, aki olyan intenzíven létezik, hogy uralkodik saját létén. Ezért a személy önjogú. A maga feletti uralom a személyi mivolt megkülönböztető jele és méltóságának alapja. Ezt a méltóságot a teológia az istenképiség kategóriájában ragadja meg. A félreértések elkerülése végett hangsúlyoznunk kell, hogy különbség van az ember önmaga fölötti uralmának használata és az ilyen önuralom lényege között. Ez az önuralom abban nyilvánul meg, hogy cselekedeteinket valóságosan és szabadon irányíthatjuk. Ezt a szabad megnyilvánulást

¹¹⁵ *Sen* (A fejlődés), p. 349

¹¹⁶ „14. § Ma az emberi jogok meghatározó hivatkozási alapot jelentenek a filozófiában, tudományban és politikában, azonban ez azzal a kockázattal jár, hogy mindenki hűsoszfakává válnak, melyből ki-ki csak azért veszi ki a maga koncát, hogy a közélet elé léphessen. Ez azért veszélyes, mert az „emberi jogok” árucímkéje mögötti viták egyre inkább eltávolodnak az emberi jogok eredeti tartalmától, megvalósíthatóságuk problémáitól.” Zombor, p. 124

¹¹⁷ Erdő hozzáteszi még, hogy: a természetjog „[T]ávlatosabb szellemi háttere azonban a természetjog és az emberi társas viselkedésre vonatkozó természetes törvény sztoikus eredetű, de a patrisztika korában sajátos keresztény örökséggé értelt², majd a skolasztika és a spanyol virágkorban művelt második skolasztika évszázadaiban átfogó elméletté csiszolt teóriája volt.” Erdő, 1999

¹¹⁸ Halmai-Tóth, pp. 35–42

¹¹⁹ *ibid.*, pp. 42–47

azonban akadályozhatják a betegségek és fogyatékoságok, de a képességei használatában akadályozott ember méltósága teljes marad.”¹²⁰

A fenti három alapvető felfogás – természetjogi, haszonelvű és kanti – felfogáshoz viszonyítja magát minden jelentős mai gondolkodó az emberi jogok témakörében.

Dworkin szerint – Kanttól eltérően – a morális jogot nem az egyén szintjén, hanem a közösségi szintjén kell értelmezni, mert az emberi méltóság és politikai egyenlőség nem tagadható meg még a közösség érdekében sem, ugyanis mindenki egyenlő figyelmet és egyenlő tiszteletet, azaz egyenlő méltóságot érdemel.¹²¹ Ebből vezette le Dworkin az egyenlő bánásmód fogalmát. Kijelente, hogy az alapvető jogok szerepe éppen az, hogy biztosítsák és védelmezzék az emberi méltóságot, és így az egyenlő bánásmódot. Dworkin úgy fogalmaz, hogy: „[...] a kormánynak politikai és morális szempontból mindenkit egyenlőnek kell tekinteni (equal status), jóhiszeműen és egyenlő gondossággal (equal concern) kell kezelnie, és tisztelnie kell mindazokat a személyi szabadságokat, amelyek ezen célok eléréséhez elengedhetetlenek”.¹²² Sólyom alkotmánybíróként innen vezette le a pozitív diszkrimináció fogalmát, az egyenlő méltóságú személyek elvéből kiindulva.¹²³ Sólyom szerint „[A] pozitív diszkriminációra vonatkozó legelső ítéletek szinte szövegszerűen követik [Dworkin] érvelését, amely szerint végső soron olyan eredményt kell kihozni, ami társadalmi hasznosságát tekintve megteremti az egyenlőséget, de eszközként közben egyenlőtlenséggel jár. Az affirmative action filozófiája ez.”¹²⁴

Kis ehhez kifejti, hogy az erkölcsi személy és morális értékű személy nem ugyanaz. Az emberi méltóság alapja az, hogy senkit nem lehet kirekeszteni, az egyenlő méltóság pedig az jelenti, hogy nincs rangkülönbség az emberek között. Ettől természetesen lehet még valaki morális értékében (életfelfogásában) különböző megítélésű, de ez már kívül esik az egyén autonómiájának sérthetetlen – azaz méltóságán belüli – részén.¹²⁵

A klasszikusnak nevezett alkotmányjogi és emberijogi megközelítés – az Egyesült Államok alkotmánya is ilyen – elutasítja (az abszolút tilalomba ütköző, rabszolgaság intézményének egyetlen kivételével) az alapjogok magánfelek közötti érvényesítését, arra hivatkozással, hogy az alkotmányban rögzített jogok a polgárt az állammal, a közhatalommal szemben védik.¹²⁶

Jelenleg a jogtudomány nem ismeri el egységesen a szociális jogokat emberi jogoknak. A magyar Alkotmánybíróság egyedül a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogot ismeri el ún. egyéni szociális jognak a szociális állam szempontjából, tekintettel arra, hogy a magyar alkotmány nem rendelkezik a szociális biztonság mértékéről, ismervéről.¹²⁷

A szociális jogoknak emberi jogként való értelmezése során a szakirodalomban megkérdőjelezzük ennek morális alapját, azaz vannak olyan álláspontok, amelyek szerint a szociális jogok biztosításának követelménye nem következik az ember mivoltából, bírói úton gyakorlatilag nem számon kérhető (egyéniileg nem kikényszeríthető és nevesíthető), sok esetben csak a szabadságjogok sérelmére lehet biztosítani, és nem utolsósorban az adott állam mindenkori teherbíró-képességével van kapcsolatban. Ezért az alaptörvényekben meghatározott szociális jogok államcélként értelmezhetőek, de alanyi vagy alapjogokként nem.¹²⁸ Tehát nem minden emberi jogi kérdésnek van szociális vonzata, mint ahogy nem minden szociális kérdés egyben emberi jogi kérdés is.

Az emberi jogok esetében mégis van egy speciális eset: egy adott csoport kiszolgáltatott helyzete az emberi jogi sérelem különös veszélyét hordozhatja. Ez a kiszolgáltatott helyzet vezethet el az egyén és az állam egymáshoz való viszonyában egy speciális kapcsolathoz. *Jelinek* alapján az egyéneket alanyi közjogok illetik meg. Az alanyi közjogok alapvetően három csoportba oszthatók. Az első, a *status negativus* - védelmi

¹²⁰ Erdő, 1999

¹²¹ Halmai-Tóth, pp. 47-54

¹²² Dworkin (Alkotmány), p. 10

¹²³ Tóth, p. 259, Lásd még a 9/1990 (IV. 25) AB határozatot.

¹²⁴ Sólyom-Tóth, p. 32

¹²⁵ Kis, p. 35

¹²⁶ Lehoczkyné Kollonay (Kezdeti lépések), p. 93

¹²⁷ Takács, p. 791, Sólyom, 136

¹²⁸ Takács, pp. 802-807

jogként definiáljuk, ahol nem érvényesül az állam hatalma. Ez tipikusan az egyén szabadságjogát biztosítja a közhatalommal szemben: az állam beavatkozásától mentesek az állapottal, tulajdonsággal, helyzettel kapcsolatos (pl. élet, testi épség), a jogi pozícióval kapcsolatos (pl. tulajdon), valamint a cselekvéssel kapcsolatos (pl. gyülekezés, foglalkozás szabad megválasztása) területek. A *status activus* alapvetően a politikai részvételi és hatalomgyakorlással kapcsolatos jogokat öleli fel. *Berlin* szerint csak a jog lehet abszolút, a hatalom nem, és ezért vannak olyan határok, amelyeken belül az ember sérthetetlen. A harmadik, témánk szempontjából a legfontosabb terület, a *status positivus*, azaz a szolgáltatási jogok, vagy más megközelítésből: állami kötelezettségek. Önmagában a felmerülő közöltségek semmilyen esetben sem indokolhatják a védelmi és részvételi jogok érvényesülésének a korlátozását, például a megfelelő bíróság rendszer fenntartása érdekében. Vagyis az alapvető szabadságjogok (például a törvény előtti egyenlőség) gyakorlása, biztosítása ténylegesen feltételezi az állam beavatkozását és aktivitását. (Az Egyesült Államokban ez alapján vezették le a hátrányos megkülönböztetés tilalmának az elvét is, Németországban pedig a megélhetéshez szükséges ellátáshoz vagy a létminimumhoz való jogot.)¹²⁹

Ezért állítja *Lehoczkyné Kollonay*, hogy – utalva az Emberi Jogok Európai Egyezménye bírói gyakorlatára – a közszféra-magánszféra merev elkülönítése fokozatosan gyengül, ami „[...] egyrészt az alapjogok biztosítása terén az állam pozitív, tevételes köteletségének elimerését, másfelől az alapvető emberi jogok (a „negatív jogok”) magánfelek egymásközi viszonyaira történő fokozatos kiterjesztését jelenti.”¹³⁰

Minden univerzális jognak – így az emberi jog(ok)nak is – ez a hátulütője, és egyben erőssége. Különösen politikai szempontból, hiszen azok betartása, illetve az azokról való vélekedés egyre inkább szubjektívvé válik, s így politikai eszközzé, egyben politikai fegyverré is. Ezért is mondja *Sen*, hogy: „Az emberi jogokat olyan jogoknak tekintik, amelyek mindenkit megilletnek – állampolgárságtól függetlenül –, és amelyek hasznából mindenkinek részesülnie kellene.”¹³¹

Amikor a fogyatékos emberek jogairól beszélnek, akkor mindig az emberi jogokra gondolnak az érintettek. Nevezetesen arra, hogy bizonyos, elidegeníthetetlen jogaik vannak, méghozzá olyanok, amelyek ahhoz szükségesek, hogy gyakorolni tudják a mindenkit megillető jogokat. A mindenkit megillető jogok pedig az emberi jogok. *Sólyom* szerint: „teljesen világos, hogy az emberi jogok erkölcsi kategóriák jogi megfogalmazásai.”¹³² *Zombor* pedig kifejti, hogy: „[A]z emberi jogok kérdése ma: egy új erkölcskeresés. Az emberi jogok olyan hivatkozási alapot jelentenek, amely elől még az emberi jogok egyetemességét vitató vagy tagadó kultúrák, jogrendszerek és vallások sem térhetnek ki, a globális problémákra közösen adandó válasz miatt. Korábban az európai kultúrkörben a Biblia volt ilyen közös alap, kiindulási pont, ma az emberi jogok. Minden nagy, az emberi létet, közösséget érintő vita (politikai, gazdasági, szociális, kulturális) e körül forog.”¹³³

Ahhoz tehát, hogy a mindenkit megillető jogokat gyakorolhassák a fogyatékos emberek, olyan garanciákra, jogokra van szükség, amelyek nem a tartalmukat illetően mélyebbek, vagy erősebbek az emberi jogoknál, hanem azokat alátámasztják, meg-, illetve kisegítik.

Azonban ezek a támasztékok – ahogy látni fogjuk – az emberi jogokon, illetve a gazdasági érdekeken alapulnak és azok hiánya nélkül a támasztógerendák is ledőlnek. Ezért ahhoz, hogy megértsük ezeket az „alapvető garanciális jogokat”, át kell tekinteni az emberi jogok, valamint az európai uniós jogintézmények fejlődését. Erre már csak azért is szükség van, mert a fogyatékos személyeknél felmerülő garanciák, jogok mind Amerikában, mind Európában (részben) más-más töről fakadnak.

Az emberi jogok megjelenése – a nemzetközi jog egyik hazai tekintélye, *Nagy Károly* professzor kutatásai szerint – a történelemben számos helyen azonosítható, bár az

¹²⁹ Halmai-Tóth (2), pp. 90-96

¹³⁰ Lehoczkyné Kollonay (Kezdeti lépések), p. 93

¹³¹ Sen (A fejlődés), p. 354

¹³² Sólyom-Tóth, p. 31

¹³³ Zombor, p. 124

álláspontok eltérőek abban a kérdésben, hogy az alapelvek hol érhetőek tetten először. Egyesek szerint az ókori görög bölcseleknél ugyanúgy feltűnt az emberi egyenlőség eszméje, mint Manu törvénykönyvében, a buddhizmusban, a Koránban vagy a Bibliában, illetve a középkori zsidó és keresztény teológusok munkáiban.¹³⁴

Sen szerint Kautília¹³⁵ (ie. IV. század) főminisztere a királynak rója ki feladatként, hogy: „gondoskodjék az árvákról, öregekről, betegekről, gyengékről és támasz nélküliekről [...] lássa el támasz nélkül maradt várandós nőket és az újszülötteket, akiket a világra hoznak.”¹³⁶

A török szultánok gyakran toleránsabbak voltak, mint a velük kortárs európai uralkodók. Sen szerint erre bőségesen találunk példát Kairóban és Bagdadban. Maimonidész a XII. századi nagy tudós is a toleráns és urbánus Karióba, Szaladin pártfogásába menekült.¹³⁷

Nagy professzor maga is úgy véli, hogy a nyugati teoretikusok és politikusok nyilatkozatai nem helytállóak, ugyanis az ókori rabszolgatartó társadalmaktól (beleértve természetesen a görög demokráciákat) és a feudális intézményektől idegen volt a minden ember számára azonos jogokat biztosító felfogás. Ismert, hogy még a feudalizmusban (a korai kapitalizmus időszakát is beleértve) is a legfőbb mérce a származás, a vagyoni helyzet, valamint az egyén által elfoglalt társadalmi helyzet volt (lásd pl. a jobbágyság intézményét).¹³⁸

Ez természetesen nem azt jelenti, hogy például az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata ne tartalmazna olyan elemeket, amelyek már a feudalizmus jogfejlődésében tetten érhetőek [pl. Magna Charta (1215), Petition of Rights (1628), Bill of Rights (1791)].¹³⁹ Sen ehhez a diskurzushoz még azt is hozzáteszi, hogy a felvilágosodás eszmekörének jellegzetes elemei (mint a vallási szkepticizmus és másság iránti tolerancia) más civilizációkban is megjelentek. „India kontextusában rámutathatunk az ateista carvaka és lókájata iskolák jelentőségére, amelyek a keresztény kor előtt jöttek létre, és hatalmas, időtálló és befolyásos ateista irodalmat produkáltak.”¹⁴⁰

2. Az emberi jogok fejlődése

Általánosnak mondható az a nézet, hogy az emberi jogok elismertsége a második világháborút követően terjedt el. A legfontosabb előzmények filozófiai síkon Aquinói Szent Tamás, Hugo Grotius, René Descartes, Gottfried Wilhelm Leibnitz, Baruch Spinoza, Francis Bacon, John Locke, Denis Diderot, Voltaire, Montesquieu és Rousseau voltak. Intézményi előzménye pedig minden bizonnyal a francia forradalom (Az ember és polgár jogainak deklarációja, 1789). Nagy szerint az emberi jogok (természetjogi) koncepcióját először a Virginiai Nyilatkozat (1776) mondta ki: „Minden ember, a természet rendje szerint, egyenlően szabad és független s mindenkinek bizonyos, vele született jogai vannak, amelyektől, ha társadalmi közösségbe kerül is, semmilyen szerződés meg nem foszthatja, vagy utódaitól azokat el nem veheti”.¹⁴¹

Ez akkor még „nem zárta ki”, hogy például Amerika szerte a rabszolgaság intézménye virágozzon, még a Függetlenség Nyilatkozat elfogadása után is, bár ez már egy másik értekezés témája lehetne. Az azonban kétségtelen, hogy az első olyan dokumentum,

¹³⁴ Nagy, pp. 315-325

¹³⁵ Csandragupta Maúria (Asóka nagyapja)

¹³⁶ Sen (A fejlődés), p. 364

¹³⁷ ibid, p. 367

¹³⁸ Lovászy (Nemzetközi jogi áttekintés), p. 15

¹³⁹ Természetesen további források és jogi dokumentumok (pl. Habeas Corpus Act (1628), Bill of Rights (brit: 1689, Virginia: 1776), Declaration of Rights (New York: 1675, Philadelphia: 1774), Függetlenségi Nyilatkozat (1776) is említésre méltók az élethez, (veleszületett) szabadsághoz való jogok tekintetében, azonban nem célszerű ezekkel jelen értekezés keretein belül bővebben foglalkozni.

¹⁴⁰ Sen (A fejlődés), p. 375

¹⁴¹ Nagy, p. 317 (493. §)

amely tételesen, taxatív felsorolta a jogokat, az 1789-es francia alkotmányozó gyűlés által deklarált, „Az ember és polgár jogairól szóló nyilatkozat” volt.

Kardos szerint az emberi jogok „nemzetközivé válása” a XX. század második felében következett be. Addig a nemzetközi emberi jogi védelem „széttördezettnek” volt tekinthető, mert egyrészt meghatározott csoportok (munkavállalók – ILO) tagjaira, másrészt területileg a Népszövetség tagjaira vonatkozott és nem haladta meg az egyes államok szuverenitását.¹⁴²

Azonban az (alapvető) emberi jogok katalógusa még a második világháborút lezáró békeszerződések kapcsán sem volt pontos és kimunkált. A helyzet tisztázása érdekében az ENSZ Közgyűlése létrehozta az Emberi Jogok Bizottságát (a Gazdasági és Szociális Tanácson belül) annak érdekében, hogy megalkosson egy olyan nemzetközi szerződéstervezetet, amely tartalmazza mind az emberi jogok felsorolását, mind az azokra irányuló állami kötelezettségeket, illetve az azok végrehajtására vonatkozó szabályokat. A második világháborút követően született alkotmányokban már erőteljesebben megjelent az emberi jogok abszolút értelmezése, vagyis azok korlátozhatatlan volta, így a rendszerváltáskor hazánkban is.¹⁴³

Farkas szerint az emberi jogokkal való törődés az 1970-es évektől kezdve kapott nagyobb hangsúlyt Európában. A szerző ugyanakkor azt is megemlíti, hogy kezdetben ez sem volt egyértelmű, mert míg az Európai Bizottság elutasította az emberi jogok katalógusának elkészítését 1976-ban, addig egy évvel később, a Bizottság, a Parlament és a Tanács együttesen elkötelezték¹⁴⁴ magukat az emberi jogok tiszteletben tartására tevékenységük során.¹⁴⁵

3. Emberi jogok az angolszász és a kontinentális jogrendszerben

A múlt különbözőségén túlmenően a jelen is kettős. Amikor a nemzetközi jog fejlődésére tekintünk, tudjuk, hogy alapvetően két többé-kevésbé eltérő típusú jogrend vetélkedik egymással: az angolszász és az un. kontinentális.

A kontinentális jogrend (pl. Németország, Ausztria, Svédország, Finnország, stb. és hazánk) főbb sajátossága - mint tudjuk - általában az, hogy írott alkotmánnyal rendelkeznek és nem meghatározó (bár egyre erősödő jelenség, intézmény) a precedens, míg az angolszász rendszerre (az USA kivételével: Anglia, Írország, Ausztrália, Kanada, stb.) nem jellemző az írott alkotmány: a jogok és kötelezettségek nem „egy helyen” találhatóak. Mindezek ellenére az USÁ-t az angolszász jogrendszerrel rendelkező országok közt tartjuk számon.¹⁴⁶

Alapvető eltérés látható az angolszász (USA) és az európai felfogás között az emberi jogok horizontális (magánfelek közötti) hatása kapcsán. Az Egyesült Államokban az egyéneknek biztosított alkotmányos jogok (a rabszolgaságot tiltó 13. számú alkotmánykegészítést leszámítva) kizárólag az állami beavatkozásokkal (törvényhozással) szemben nyújtanak védelmet – összhangban az állami cselekvés tanával¹⁴⁷ és 14. számú alkotmánykiegészítéssel –, míg az európai és a nemzetközi jogi gyakorlatban nemcsak tisztetben kell tartani az emberi jogokat, hanem az államoknak gondoskodniuk is kell azok védelméről, érvényesüléséről.¹⁴⁸

Az angolszász és a kontinentális országok közötti különbség megmutatkozik az anti-diszkriminációs jogalkotás terén is. Erre jó példa a brit rasszizmus-ellenes (különösen a bevándorlással kapcsolatos) törvények sora az 1960-as évektől kezdődően,¹⁴⁹ valamint az a tény, hogy a common law országaiban könnyebb az anti-diszkriminációs törvények

¹⁴² Kardos (Emberi jogok), p. 66

¹⁴³ Lovász (Nemzetközi jogi áttekintés), p. 16

¹⁴⁴ Joint Declaration of the Parliament, the Council and the Commission, 1977

¹⁴⁵ Farkas, p. 144

¹⁴⁶ Ennek ellenére az USA alkotmányában nem található kifejezett „emberi jogi” alapjog, azokat az un. alkotmánymódosítások és a Legfelsőbb Bíróság jogfejlesztő gyakorlata alkotta meg.

¹⁴⁷ „state action doctrine”

¹⁴⁸ Halmi-Tóth (2), pp. 98-99, 103-104

¹⁴⁹ Sohpai, Anti-discrimination laws in the U.K.

megalkotása, mert az alapvető jogok nincsenek úgy definiálva, mint a kontinentális jogrend országaiban (elsősorban az alkotmányban).

Mind az amerikai, mind az európai közösségi jog tartalmaz a fogyatékos emberek tekintetében olyan rendelkezéseket, amelyek az adott társadalomban az előrehaladást jelentik, ámde más alapon. Az EU hátránya mind jogdogmatikai és jogelméleti, mind jogtechnikai szempontból – amire még később kitérek – nyilvánvaló, azonban ez a hátrány nem tetemes. Ahogy Badó is említi, önmagában a jogszabályok meghozatala és hatálybaléptetése még nem garancia a jogszabályalkotók céljainak a maradéktalan megvalósulására: „[...] a jogismeret se nem szükséges, se nem elégséges feltétele a törvénnyel egyező magatartásnak. [...] a nők jogismerete általában alacsonyabb a férfiakénál, anélkül hogy a nők kriminalitásfoka nagyobb lenne.”¹⁵⁰

Az anti-diszkriminációs jogalkotás célja az, hogy a fogyatékos emberek élni tudjanak jogaikkal, illetve úgy tudjanak élni a jogaikkal, mint bárki más. Az afrikai-amerikaiak sikere megmutatta, hogy a jogokért harcolni kell, és nyíltan kell a társadalmat szembesíteni a problémákkal.¹⁵¹ A cél nemcsak az volt, hogy felhívják magukra a figyelmet, hanem, hogy konkrét jogszabályok is szülessenek.¹⁵²

Az emberi jogok terén az európai és az amerikai bírói gyakorlat különbözősége kettős okra vezethető vissza. Egyrészt az amerikai Legfelsőbb Bíróság bíráinak függetlensége erősen megkérdőjelezhető, mert az Egyesült Államok mindenkori elnökének hatáskörébe tartozik a jelölésük, és az elnök jelölései gyakran vitát kavarnak,¹⁵³ míg az EU-ban az Európai Bíróság bíráit konszenzussal választják meg a tagállamok¹⁵⁴ és így a függetlenségük is nagyobb mértékben biztosított. Ezt erősíti az is, hogy a bírák megoszlása egy-egy döntés esetében titkos, és nincs lehetőség nyilvános latolgatásokkal médiaeseménnyé degradálni egy döntés megszületését. Másrészt az európai bírák jobban kötöttek a szerződések (az un. elsődleges jogforrások) szövegéhez, mint amerikai kollégáik az USA alkotmányához, annak ellenére, hogy a szerződések jelenleg nem töltik be azokat a funkciókat, amit a világ legrégebben hatályban lévő alkotmánya betölt. Az európai bírák aktivizmusa csupán a szerződéseken mutat túl, de nem haladja meg egy lehetséges alkotmány tág határait.¹⁵⁵

4. Az alkotmányos jogok három generációja

Annak ellenére, hogy a nemzetközi okmányok nem tesznek különbséget az egyes emberi jogok közt, a szakirodalom ismer megkülönböztető, rendszerező elveket és ebből következően hierarchiát is. Ez utóbbi esetben beszélnek alapjogokról (fundamental rights), amelyek – a teória szerint – fontosabbak, mint az egyéb emberi jogok. A filozófus Kelsen szerint – összehasonlításai és kutatásai alapján – a jogok közt hierarchikus különbség nincs. Nagy szerint különbség az egyénileg (pl. tulajdonhoz való jog) és kollektív módon (pl. gyülekezési szabadság) gyakorolható jogok közt tehető.¹⁵⁶

Vasak-Alston szerint az alkotmányos jogoknak három generációja létezik, hasonlóan a francia forradalom hármasszavához: liberté – politikai szabadságjogok, égalité – gazdasági, szociális és kulturális jogok, valamint a fraternité – az un. szolidaritási jogok generációja.¹⁵⁷

¹⁵⁰ Badó (Jogászság), p. 139

¹⁵¹ Lásd bővebben: VI. Fejezet.

¹⁵² Annak ellenére, hogy az Amerikai Legfelsőbb Bíróság már 1954-ben kimondta a szegregáció alkotmányellenes voltát, ez közvetlenül nem sok eredményre vezetett. A Civil Rights Act (1964) viszont „fogakat” adott a Legfelsőbb Bíróság döntéséhez súlyos pénzbírsággal kényszerítve az üzleti élet szereplőit és a magánembereket, hogy figyelemmel legyenek a megkülönböztetés tilalmára. Middleton-Rollin-Harley, 1999.

¹⁵³ Lásd a legutóbbi példát, George W. Bush jelöltje, Harriet Miers botrányát 2005. őszén.
<http://www.cnn.com/2005/POLITICS/10/27/miers.nominations/>

¹⁵⁴ Várnay-Papp, p. 98

¹⁵⁵ Lásd bővebben: VII. Fejezet.

¹⁵⁶ Nagy, p. 326

¹⁵⁷ Vasak-Alston

Az első generációs jogok a politikai és szabadságmozgalmak alkalmával fejlődtek ki és előkészítették a polgári forradalmakat, az állami szerepvállalás csökkentéséért síkra szállva.¹⁵⁸ Ezeket a jogokat szokták negatív jogokként jellemezni az állam és egyén (társadalom) viszonyában, mert az államot „tűrésre”, „passzivitásra” kötelezik.

A második generációs jogok a XIX. századi francia szocialista mozgalmak hatására fejlődtek ki, és az állam hathatósabb közreműködését kívánják meg: ezért is szokták ezeket pozitív jogokként jellemezni.¹⁵⁹ Alapvetően a társadalmi egyenlőség megvalósításáért szállnak síkra, mert úgy találják, hogy a szabadság önmagában – bár lehetővé teszi – de nem garantálja az egyenlő esélyeket.

Végül a legújabb generációs – másként: szolidaritási – jogok a XX. század második felétől, különösen a harmadik világbeli törekvések, illetve a nemzetállamok kudarcainak hatására fejlődtek ki. Ezek a jogok alapvetően közösségi jellegűek, mert valamennyi társadalmi erő – nemzetközi szintű – összefogását igénylik (szemben az egyes szférák jogaival, kötelezettségeivel, amelyek egy adott államon belül megvalósíthatók). Az előbbi két generációs joggal szemben ezek a jogok az emberiséget illetik, a kötelezettségek pedig a nemzetközi jogközösséget terhelik. Harmadik generációs jogok például a békéhez való jog, a fejlődéshez való jog vagy az egészséges és kiegyensúlyozott környezethez való jog.¹⁶⁰ Az egészséges környezet kialakítása egyben azt is jelenti, hogy mindenki számára biztosítani kell a megfelelő megoldást, így természetesen a fogyatékossgal élő személyek igényeit is figyelembe kell venni.

Farkas szerint a szakirodalomban létezik olyan álláspont, amely ezt a szigorú felosztást tagadja. Léteznek ugyanis olyan szabadságjogok, amelyek mára polgári jogokká váltak (illetve igénylik az állam beavatkozását – pl. választási rendszer kialakítása), illetve a szociális jogok korábban teljesen kívül estek az állam által garantált jogok körén. A politikai jogok sem abszolút jellegűek, hiszen a szólásszabadság sem gyakorolható abszolút módon: vannak olyan tartalmak, amelyekre kiterjedhet a korlátozás. Így az sem elképzelhető, hogy a szűken vett szociális jogok is abszolút módon kikényszeríthetővé váljanak.¹⁶¹

5. Az emberi jogok problematikája a XXI. század elején

A szakirodalom áttanulmányozását követően arra a következtetésre jutottam, hogy az emberi jogi diskurzus eljutott egy olyan szintre a második millenniumra, hogy annak jogi tartalma és a valós életviszonyok közötti szakadék nő, valamint a társadalmi és egyéni felelősség egyre inkább összemosódik. Ahogy Sen látja: *„Az emberi jogok tulajdonképpen meghaladhatják a potenciális - azaz nem a tényleges - törvénybe iktatott jogok területét. Valamilyen emberi jogra hatékonyan hivatkozhatunk olyan kontextusokban is, ahol az emberi jog törvényes érvényesítése messzemenően helytelen volna. Erre a példa, hogy sok férfi elismeri a feleség morális jogát arra, hogy egyenlő félként vegyen részt fontos, családot érintő döntésekben, aki egyébként nem akarná, hogy ezt a követelményt törvénybe iktassák és a rendőrség segítségével érvényesítsék”*.¹⁶²

A szakirodalomban található olyan – felettébb elgondolkodtató – vélemény is, amely szerint az emberi jogok értelmezésében egyre inkább eltérő és szélsőséges értelmezések is megjelennek – ami természetes egy egyre bővülő diskurzus esetében –, s ez igaz a jogok „versenyére” is, az említett generációs jogok tekintetében (azaz melyik rendelkezik primátussal, ha van egyáltalán rangsor, ami szintén vitatott). Hook szerint: *„Az emberi jogok mai értelmezésének kétértelműségei és konfliktusai legdrámaiban az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának véleményeiben jelennek meg, melyeknek öt a négyhez arányban meghozott döntései sebesen lengő ingára hasonlítanak két összeegyeztethetetlen álláspont*

¹⁵⁸ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 2-21. szakaszai

¹⁵⁹ ibid, 22-27. szakaszok

¹⁶⁰ A megfelelő környezethez való jogot az 1972. évi környezetvédelmi világkonferencia deklarálta. Lásd még a 33/79 és a 39/11. sz. ENSZ közgyűlési határozatokat.

¹⁶¹ Farkas, p. 167

¹⁶² Sen (A fejlődés), pp. 352-353

között, amelyek mindegyike úgy tartja magáról, hogy az amerikai múlt hagyományaiban gyökerezik.”¹⁶³ Ennek leglátványosabb példája Thomas Jefferson megítélése és interpretálása. Jefferson szerint az emberek „eredendő, elidegeníthetetlen és változatlan jogokkal rendelkeznek”, és ezt jogtudósok úgy értelmezték, mintha e jogok megléte, elismerése bármilyen erkölcsileg elfogadható társadalom alapja kellene, hogy legyen, vagyis ezek az alapjogok mintegy a társadalom tagjain kívül állnának. Ugyanakkor Jefferson leveleiből az is kitűnik, hogy meggyőződése szerint „az embernek semmiféle olyan természeti joga sincs, amely szemben állhatna társadalmi kötelességeivel [és] az ember arra rendeltetett, hogy társadalomban éljen”.¹⁶⁴

Azt is fontos látni, hogy a mai, liberalizálódó és globalizálódó világunkban az egyéni és társadalmi felelősség kérdése egyre bonyolultabbá és összetettebbé válik. Más megvilágításban: egyre inkább gyengülnek, bizonytalanabbá válnak azok az éles határok, amelyek az állam, a közösség feladatai, illetve az egyéni és a társadalmi felelősség közötti vonalakat illetik. Ez azt is jelenti, hogy egyre nő a bizonytalanság a tekintetben, hogy hol ér véget az egyéni és hol kezdődik a társadalmi felelősség. Ezzel egyidejűleg minden olyan politika, ami csak és kizárólag a társadalmi felelősséget hirdeti, akár káros is lehet: „A társadalmi felelősség minden olyan szorgalmazása, amely az egyéni felelősséget helyettesíti, különböző mértékben ugyan, de csakis az elérni kívánt céllal ellentétes hatású lehet. Az egyéni felelősség nem helyettesíthető.”¹⁶⁵ Természetesen a társadalmi felelősség helyettesítése az egyéni felelősséggel is ugyanolyan káros lehet, sőt ez tragédiába is torkolhat a fogyatékos emberek esetében. (Nem véletlen, hogy számos jogrendszerben a fogyatékos emberek cselekvőképessége jogilag – pl. az elmeállapot miatt – a kiskorú gyermekek jogi státusával egyenlő.) Itt tehát nem az a kérdés, hogy hol vannak a határok, hanem az, hogy képesek leszünk-e a két felelősséget egyidejűleg, s egyforma súllyal gyakorolni.

Az egyéni felelősségvállaláshoz a belátási képesség mellett még egy nagyon fontos dolog szükségeltetik: a szabadság. Szabadság, hogy az egyén korlátoktól mentesen képes legyen akarát megvalósítani. Ahogy Sen történelmi áttekintésében írja: „A röghöz kötött, félrabszolgaságba született ember, az elnyomó társadalom által gúzsba kötött, alárendelt helyzetbe taszított leánygyermek, a kiszolgáltatott, földdel, és jövedelemszerzésre alkalmas eszközökkel nem bíró napszámos mind nélkülöznek, s nem csak anyagi értelemben, hanem abban az értelemben is, hogy képtelenek felelősségteljes életet élni, mert az csak akkor lehetséges, ha az embernek vannak bizonyos elemi szabadságjogai. A felelősségvállaláshoz szükséges a szabadság. [...] A szabadság és felelősség közti kapcsolat mindkét irányban működik. Ha egy adott személy nem rendelkezik az alapvető szabadságjogokkal és azokkal a képességekkel, amelyek egy adott dolog megtételéhez szükségesek, nem lehet felelős annak megtételéért.”¹⁶⁶

Természetesen az emberi jogok térnyerésével eddigi határainak a kitolódásával megjelent a más élőlények jogaival való törődés, így az állatok jogainak védelmével kapcsolatos diskurzusok is. Egy érdekes – riasztóan negatív – példát mégis említenék, méghozzá a Holocaust-túlélő leszármazott bioetikus Peter Singerét, akit a fogyatékosügyi szervezetek valóságos közellenségnek kiáltottak ki.¹⁶⁷ Singer tézise a szenvedésen alapul: csak azok a lények (tehát nemcsak az emberek!) rendelkeznek jogokkal, akik fájdalmat éreznek, ennél fogva azok az emberek, akiknek nincs tudatuk, nem tekinthetők teljes értékű személynek sem.¹⁶⁸ Singer pontosabban a „magasabb” szellemi képességekre helyezi a hangsúlyt.¹⁶⁹ Fukuyama szerint Singer pedig olyasvalaki, „aki bizonyos körülmények között

¹⁶³ Hook, p. 23

¹⁶⁴ *ibid.*, p. 25 (Hivatkozás: Levél a danburyi baptista egyesülethez, 1802. január 1., és Peter Carlishoz írt levél in: The life and selective writings of Thomas Jefferson, szerk: Koh és Peden, New York, Random House, 1944, p. 332.)

¹⁶⁵ Sen (A fejlődés), p. 432

¹⁶⁶ *ibid.*, p. 433

¹⁶⁷ Stuart Jeffries, Moral Maze, Saturday July 23, 2005, *The Observer*

¹⁶⁸ Ronald Bailey, The Pursuit of Happiness, Peter Singer interviewed by Ronald Bailey, 2000. december, Reasononline

¹⁶⁹ Singer, p. 131

megengedhetőnek tarja a gyermekgyilkosságot és az eutanáziát [...] szerinte az egyetlen lényeges etikai követelmény az, hogy igyekezzünk minimalizálni az élőlényeket súlytó szenvedés mennyiségét. Ebből két teljesen logikus következtetés származik. Az egyik úgy szól, hogy az állatoknak is rendelkezniük kell jogokkal, hiszen az emberekhez hasonlóan képesek fájdalmat érezni és szenvedni, a másik szerint pedig a gyermekek és azok az idősek, akik híján vannak néhány kulcsfontosságú tulajdonságnak, például a tudatosságnak [...] csak korlátozott mértékben tarthatnak igényt jogokra. Singer úgy véli, hogy bizonyos állatok jogai több tiszteletet érdemelnek mint bizonyos emberekéi.¹⁷⁰ Singer botrányosnak tartott könyvében úgy nyilatkozik, hogy a súlyos fogyatékossgal rendelkező csecsemők megölhetők, amennyiben a szülők kívánják ezt.¹⁷¹ Az Institute for Social Ecology honlapján megjelent cikk szerint ez lényegében eugenikát jelent.¹⁷² Érdekességgént megemlíthető, hogy amikor Bailey újságíró megkérdezte Singert, hogy az Alzheimer-kórban szenvedő édesanyját sem tekinti-e „teljes értékű” személynek, akkor azt válaszolta, hogy csupán a lánytestvérére tekintettel fizeti édesanyjának az orvosi ellátását...¹⁷³

A XXI. század legnagyobb kihívása az emberi jogok és az emberi méltóság terén várható, valamint a genetikai örökséggel és az ezzel kapcsolatos problematikákkal is foglalkozni kell, azonban ezek már inkább a jövő forgatókönyvéhez tartoznak.¹⁷⁴

¹⁷⁰ Fukuyama, p. 209; és lásd még: Könczei-Kálmán, p. 67

¹⁷¹ „We think that some infants with severe disabilities should be killed”, Should the Baby Live? című, 1985-ben megjelent könyvéből.

¹⁷² Peter Singer and Eugenics, www.social-ecology.org/article.php?story=20031202122825648

¹⁷³ Bailey, 2000

¹⁷⁴ Lásd bővebben: IV. Fejezet. 3. pont.

IV. Fogyatékosság történelmi, kulturális és szakmai megítélése

1. Fogyatékosság történelmi, kulturális áttekintése

1.1 A fogyatékos társadalmi kezelésének fázisai

Körültekintően és hosszasan lehetne vizsgálni a fogyatékos emberekkel szembeni megkülönböztetés történetét, történelmi okait és főbb jellemzőit. Mielőtt a fogyatékos történelmi megítélését részletesen megnéznénk, úgy gondolom, hogy a jobb áttekinthetőség érdekében a kutatások alapján készített több felosztást érdemes áttekinteni. Juhász¹⁷⁵ szerint a nyugat-európai és az észak-amerikai országokban a fogyatékos és a rokkantság társadalmi kezelésének az alábbi fázisait különböztetik meg a nyugati civilizációban:

- Evangelizáció - a Biblia tanítása és az irgalmasság hirdetése.
- Szekularizáció - az angol szegénységi törvénnyel megkezdődött a „világi” folyamat, amely a korábbi egyházi szociálpolitikát váltja fel. Ez az időszak Kálmán és Könczei szerint lényegében a jótékonyági típusú törvénykezés megindulásának korát jelenti és egészen az 1950-es évekig tart.¹⁷⁶
- Bürokratizáció - a német egység létrejöttét követő és a porosz hivatalnoki rendszer kiépülésével meginduló, az un. Bismarck-i modellen alapuló szociális törvénykezés,¹⁷⁷ amelyre a pénzbeli kompenzáció, a passzív ellátások dominanciája volt jellemző, s amely egyben a társadalombiztosítási rendszerek kialakulását is jelentette. (Ennek legfejlettebb változatát egyébként Czúcz szerint az un. Új-Zéland-i segélyezési modell jelentette.)¹⁷⁸ Szociológiai szempontból az 1950 és 1970 közötti időszakot a pedagógiai-képzési modell korának is nevezhetjük: tanítás (korai fejlesztés) és különböző készségek elsajátítása a cél.¹⁷⁹
- Medikalizáció - az orvosilag objektíve mérhető károsodások klinikai alapú bizonyítása és az igazgatás számára egyszerűen leírható kezelés, amely a társadalombiztosítási rendszerek fejlődésével, az állam követelésére alakult ki. Időben a hatvanas-hetvenes évekig tartott (részben párhuzamosan a bürokratizációval), beleértve a második világháború időszakát is (lásd ennek szélsőséges megnyilvánulását később, ugyanebben a fejezetben). Míg a bürokratikus európai rendszerekre az a jellemző, hogy az ellátásra vonatkozó igényeket hivatalok bírálják el, a medikalizációs rendszerben a felelősség megoszlik a hivatalok és a mérést (minősítést) végző orvosok közt. Ennek az lett az eredménye, hogy a különböző rokkantságokkal kapcsolatos ellátások megállapításakor az orvosok kiemelt szerepet kaptak, így konzerválva ezt a szemléletet. Egy másik forrás szerint a hetvenes évektől már az un. szolgáltató model kezd kialakulni: az anyagilag is elérhető szolgáltatások biztosítása történik meg, és egyben ügyfélközpontúbbá vált a rendszer. Ez az időszak egyben a pozitív diszkrimináció korszakának kezdete is az Egyesült Államokban. Más megközelítésben: lényegében a korábbi évszázadokra jellemző egyéni modellt

¹⁷⁵ Juhász (A fogyatékos), p. 40

¹⁷⁶ Kálmán-Könczei, p. 87

¹⁷⁷ Ez lényegében a kötelező biztosítás gyakorlatának bevezetését jelentette. A szabadversenyos kapitalizmus nem hozott létre olyan védelmi mechanizmusokat, amelyek a gyarapodó (bér)munkások, dolgozók számára szociális biztonságot adtak volna és ez kockázatos jelentett a politikai rendszerre is. Czúcz (Tájékoztató), p. 44

¹⁷⁸ Ez a rendszer a lakosság és a kockázatok teljes körére nyújtott védelmet és nem igazodott a korábbi jövedelemszinthez sem. Czúcz (Tájékoztató), p. 45

¹⁷⁹ Kálmán-Könczei, p. 88

felváltja a szociális modell,¹⁸⁰ ami azt hangsúlyozza, hogy a környezet (a társadalom) teszi a fogyatékos embert fogyatékosná.

- Partikularizáció - a fogyatékossgot és a rokkantságot a helyzeti, a viselkedési és az egyéni tényezők kölcsönhatásaként értékeli, s a bürokratikus elemekre és az orvosi vizsgálatokra épülő monolit ellátórendszer helyett az egyes tényezőket befolyásolni képes, tagolt ellátórendszereket alakít ki. Ez jelenleg a legmodernebb megközelítés. Lényegében a nyolcvanas évektől számítható a szükségleteken alapuló, jogi érdekérvényesítést is lehetővé tevő rendszer kiépülése – melyben az esélyegyenlőséget és az egyéb jogok gyakorlását biztosító szabályok megalkotása is sorra kerül.¹⁸¹

Barnes felfogása szerint további két – más szempontú - alapvető tényező, illetve korszak különböztethető meg. A fogyatékossg kulturális és gazdasági tényekkel is leírható. Az előbbi szól a kulturális, szociális, pszichoszociális közegről, az utóbbi pedig arról, hogy hogyan tartja fenn magát gazdaságilag a társadalom, hogyan biztosítja a termelést.¹⁸²

Parsons betegségtudattal kapcsolatos kutatásai arra világítottak rá, hogy létezik egy ún. betegség-szerep, mert a nyugati társadalmak a (jó) egészség-kultuszát fejlesztették ki és az eltérő viselkedésű és állapotú embereket különböző, többnyire negatív szerepekbe kényszerítették. Részben ennek is köszönhető az orvosi szerep felértékelődése is a fogyatékossg minősítésében.¹⁸³ Ehhez a Harding-Taylor szerzőpáros még azt is hozzáteszi, hogy ez a betegségsszerep tényleges, aktív közreműködést is igényel, ugyanis a társadalom elvárja, hogy az illető mihamarább meggyógyuljon.¹⁸⁴ Minicozzi megjegyzi, hogy ez a szerep nem csak előnyös lehet, hanem egy olyan társadalmi elvárásnak való kényszeredett megfelelést is jelenthet mind a páciens, mind az orvos részéről, amely a társadalmi költségek tekintetében akár veszélyessé is válhat.¹⁸⁵

Finkelstein szerint ehhez a betegségsszerephez még az is hozzájárult, hogy ez a szerep az ipari társadalmakban egyben a „haszontalanság” szerepét is jelenti, hiszen mindenki csak annyit ér, amennyit dolgozik, mert a tömegtermelés kiteljesedésével a futószalagok mellett dolgozó „ép” emberekre van szükség és egyben valóban személyes, egyéni problémává válik a fogyatékossg az individualista felelősség növekedésével. „A társadalom egyre szélesebb rétegeinek egyénenként, önállóan kellett kialakítani a stratégiáját arra, hogy milyen forrásokból biztosítja megélhetését [ha egyszer nem lesz munkaképes].”¹⁸⁶ Szemben a feudalista társadalmakkal, ahol a fogyatékos embereknek több lehetőségük volt - az elmaradott termelési körülmények miatt -, hogy aktívan részt vegyenek a termelésben és így a társadalomban.¹⁸⁷

1.2 A XX. századot megelőző folyamatok

Kertész szerint az ókorban a „taigetoszi gyakorlat” azt mutatja, hogy abban a korban az élethez való jog csupán az egészségeseket illette meg, a fogyatékos embert nem. Később a tolvaj jobb kezének levágásával kizárták a bűnös embert a közösségi étkezésekből, ugyanis csak jobb kézzel lehetett elvenni az ételt vallási előírások miatt. Erre a sorsra jutott a betege halálát okozó orvos is (Babiloni Kódex, i. e. 2000). A későbbiekben a család és a közösség szolidaritása tartotta el a „nyomorék embert”, aki vagy eltartott fogyatékos családtagként vagy koldusként élt.¹⁸⁸

Könczei és Kálmán kutatásai alapján a különböző történelmi korokban egymástól gyökeresen eltérő attitűdök figyelhetők meg. Így Mezopotámiában elsősorban gonosz

¹⁸⁰ ibid, p. 88

¹⁸¹ ibid, p. 88

¹⁸² Barnes, pp. 3–4

¹⁸³ ibid, p. 4

¹⁸⁴ Harding-Taylor, p. 527

¹⁸⁵ Minicozzi

¹⁸⁶ Czúcz (Szociális), p. 13

¹⁸⁷ Finkelstein, p. 10

¹⁸⁸ Kertész (Orvosi rehabilitáció), p. 85

rontásának, bűnösség hordozóinak tituálták a fogyatékossgal élőket. Ezzel szemben Egyiptomban valóságos törpekultusz virágzott, azaz az apró termetű fogyatékos emberek köztiszteletnek örvendtek. Például Szenebnek, aki i.e. XXIII. században élt és a fáraó hatalmas textilüzemének a vezetője volt, több mint 10.000 tehénrel gazdálkodott. Feleségének pedig kijárt a hercegnő megszólítás is. Vallási háttérként rögzítendő: az egyiptomi mitológiában léteztek pozitív törpe istenek is, mint: Ptah és Bész.¹⁸⁹

A későbbi, zsidó társadalomban azonban a fogyatékossgat – még ha ellentmondásosan is – már az elkövetett bűn eredményének tekintették. Jó példa erre a Mózes III. Könyvében (20,17-23.) található előírás az Úrnak áldozó papok (testi) hibátlanóságára vonatkozóan.¹⁹⁰ Ugyanakkor az átok fenyegetése képében az Úr vaksággal, tébolyodással és elmezavarodottsággal büntet (V. Móz 28, 27-29). Mindemellett Mózes az érzékszervi fogyatékossgal rendelkező emberek védelmében arra tanít, hogy: *"Ne átkozd a német és ne tégy akadályt a vak útjába, hanem féld Istenedet"* (III. Móz 19,14.), mert átok száll annak fejére, aki félrevezeti a vakot az úton (V. Móz 27,18). A Zsoltárok könyvében is találunk pozitív utalást általában az elesettekre és a kitaszítottakra. Áldást érdemel az, aki segít embertársain, mint ahogy az Írás is szól: *"Boldog, aki gondol a szűkölködőre és a szegényre, az Úr megmenti majd a csapás napján"* (Zsolt 41,2). Le kell szögezni azt is, hogy a zsidó vallás a legszigorúbban tiltotta a gyermekgyilkosságot, nem úgy, mint a görög vagy a római kor vallásai. Ennek a hagyománynak köszönhető a törődés az elesettekkel, amely később a kereszténység (mint az elnyomottak vallása) és az iszlám egyik vonásává vált.¹⁹¹ Most nézzük meg, hogy az Újszövetség mit tartalmaz ebben a kérdésben.¹⁹² Jézus eljövételével, mint ahogy ő maga is nyilatkozta, a Törvényt és az Írást kívánja betölteni. A korábbi atavisztikus babonáknak megfelelő közvélekedés ellen is fellépett. *"És kérdezik őt a tanítványai, mondván: Mester, ki vétkezett, ez-é vagy ennek szülei, hogy vakon született? Felele Jézus: Sem ez nem vétkezett, sem ennek szülei"* (Ján 9,2-3).

A görög (különösen: a spártai), illetve a kelta mitológiában az istenek bosszújaként aposztrofáltak minden fogyatékossgat. Ez különösen szembetűnő Zeus és Héra fiának, a „nyomorék” Hepaisztosznak a történetében és Aphrodité általi elhagyásában. Nemkülönböztetve Odipusz király történetében, aki büntetésül megvakíttatja magát.

Ismert a taigetoszi gyakorlat, miszerint a fogyatékos gyermekeket egyszerűen levetették a szakadékba. Barnes szerint a jelenlegi felfogásunkat alapvetően alakítja a görög-római örökség, mert az *ép test – ép lélek* gondolata leginkább a görögök és a rómaiak egészséges test iránti csodálata képében nyilvánult meg (pl. olimpiai játékok). A híres görög orvos, Szoranos a második században arról értekezett, hogy milyen jegyek alapján dönthető el, hogy egy gyermeket érdemes felnevelni. A rómaiaknál csak kivételes esetekben volt esélyük a fogyatékos embereknek az életben maradásra, például Claudius császárnak, de még így is saját édasanyja, Antonia úgy kezelte őt, mint aki nincs a természet által befejezve és csak félmunka eredménye. Hasonlóan a taigetoszi gyakorlathoz, a rómaiak a Tiberisbe fojtották „tökéletlen” gyermekeiket.¹⁹³ A teljességhez az is hozzátartozik, hogy nem minden elesettel törődtek ily módon: mind a görögöknél (i. e. VI. századtól), mind a rómaiaknál (i.e. I. századtól) tendencia létezett az elszegényedett, vagy keresőképtelen, munkaképtelen szabadok anyagilag függő helyzetbe hozására segélyezés útján, azonban ennek politikai okai voltak.¹⁹⁴

Az ókori Rómában ugyan virágzásnak indultak az öngondoskodó segélyezési formák (különböző pénztári egyesületek),¹⁹⁵ azonban ezek a kezdeményezések a kereszténység

¹⁸⁹ Kálmán-Könczei, pp. 29-57

¹⁹⁰ „17. Szólj Áronnak, mondván: Ha lesz valaki a te magod közül, az ő nemzetségökben, a kiben fogyatkozás leendő, ne áldozza áldozatul az ő Istenének kenyerét. 18. Mert senki sem áldozhat, a kiben fogyatkozás van: vagy vak, vagy sánta vagy csonka omú, vagy hosszú tagú. 19. Sem az aki törött lábú vagy törött kezű, 20. Vagy púpos, vagy törpe, vagy szemfájós, vagy viszketegés, vagy smörgös, vagy a ki megszakadt. [...] 23. Csak a függönyhöz be ne menjen, és az oltárnál ne közelítsen, mert fogyatkozás van ő benne, hogy meg ne fertőztesse az én szenthelyemet.”

¹⁹¹ Barnes, p. 15

¹⁹² Lovász (Modernitás), p. 3

¹⁹³ Barnes, pp. 13-14

¹⁹⁴ Czúcz (Szociális), p. 12

¹⁹⁵ Pl. collegia tenuiorum (betegpénztár), collegia funeraticia (haláleseti pénztár), Czúcz (Szociális), p. 12

államvallásával hanyatlásnak indultak, bár hasonló felfogás megjelent a középkori kereszténység korában is.

A középkorra is nagyon jellemző a babonák erős jelenléte, mint ahogy a nyelvi emlékeink is mutatják: boszorkányok, ördögfattyak, táltosok, vasorrú bábák stb. *Szent Augustin* a hatodik században azt a következtetésre vonta le, hogy a sérülés (fogyatékoság) büntetés Ádám bűnbeesése és az ő bűnei miatt.

Az 1487-es *Malleus Maleficarum*¹⁹⁶ deklarálta, hogy boszorkányok fattyai a fogyatékos gyermekek. Luther Márton vallásreformer is hasonlóan vélekedett, amikor azt nyilvánította ki, hogy magát az ördögöt látta egy fogyatékos gyermekben és javasolta az elpusztításukat. Szemléltető példa arra, hogy az „értelmiség” is ezekben a babonákban élt *Shakespeare* III. Richardjának közismert – csúf, nyomorék - ábrázolása. (A legutóbbi kutatások szerint pedig az uralkodó nem rendelkezett fogyatékossgal, így kézenfekvő az a következtetés, hogy *Shakespeare* a fogyatékossgal, mint negatív személyiségjegyekkel kívánta érzékeltetni főszereplőjének lelki rútságát is.)¹⁹⁷

További példák találhatók az ír, a kínai, dalmáciai, dél-amerikai vagy akár egyes afrikai törzsek babonáiban, azonban az megállapítható, hogy nincs egységes felfogás a világon a fogyatékossgal megítélésében. Sőt, *Kálmán* és *Könczei* kutatásai alapján például egy bayaka nevű kongói törzs felfogásában egyenesen paradoxon található, hiszen a vak tagjaikat félve tisztelik, miközben a siket társaikat meg gúnyolják.¹⁹⁸

Az újkorig gyakorlatilag kizárólag az egyházi és egyéb karitatív szervezetek foglalkoztak¹⁹⁹ a fogyatékos emberek megsegítésével, a vallási parancsok alapján, habár már I. (Szent) István királyunk nem egy helyen rendelkezik ilyen jellegű kötelezettségről az irgalmasság, mint erény keretében: „Az erények mértéke teszi teljessé a királyok koronáját, és a parancsok közt a tizedik. Mert az erények ura a Királyok Királya, miként égi serege áll kereken tíz karból, úgy életed vitele kerekedjék ki tíz parancsból. Kell, hogy a királyt kegyesség s irgalmasság díszítse, de a többi erény is hassa át és ékesítse. Mert ha a királyt istentelenség és kegyetlenség szennyezi, hiába tart igényt a király névre, zsarnoknak kell nevezni. Ennek okából hát, szerelmetes fiam, szívem édessége, sarjam jövő reménysége, kérlek, megparancsolom, hogy mindenütt és mindenekben a szeretetre támaszkodva ne csak atyafisághoz és a rokonsághoz, vagy a főemberekhez, avagy a gazdagokhoz, a szomszédhoz és az itt lakóhoz légy kegyes, hanem még a külföldiekhez is, sőt mindenkihez, aki hozzád járul. Mert a szeretet gyakorlása vezet el a legfőbb boldogsághoz. Légy irgalmas minden erőszakot szenvedőhöz, őrizd szívedben mindig az isteni intést: "irgalmasságot akarok, nem áldozatot." Légy türelmes mindenekhez, nemcsak a hatalmasokhoz, hanem azokhoz, akik nem fének a hatalomhoz”.²⁰⁰

A fogyatékossgal (rokkantság) mint jogi kategória kialakulása a modern államhoz köthető, s talán a legkorábbi példája az 1601-ben megjelent angol szegénységi törvényben található, ahol bizonyos „esékeny csoportok” (gyermek, öregek, betegek, rokkantak) védelméről esik szó.²⁰¹ Ennek magyarázatát abban látja *Barnes*, hogy a (katolikus) egyház meggyengült és a prekapitalizmus időszakában megnőtt azoknak a nincsteleneknek a száma, akik rászorulókká váltak. Ennek előzményeként egy 1388-as rendelet tekinthető, amely a helyi hivatalnokok számára adott útmutatót, hogyan különböztessék meg a rászoruló és nem érdemes szegényeket.²⁰²

Tudományos-gazdasági műben először talán *D. Tuckett* 1846-ban kiadott művében tűnik fel a fogyatékossgal: a XVII. században Angliában értelmi fogyatékos embereket

¹⁹⁶ „Boszorkányok kalapácsa” – boszorkányűzéshez készült mű, amelyet két inkvizitor, *Jacob Sprenger* és *Heinrich Kramer* állított össze a XV. században. A Katolikus Egyház a művet és az abban foglaltakat sosem ismerte el, azonban közkedvelt alkotásnak bizonyult mind a katolikusok, mind a protestánsok körében. 1971-ben nyomtatták ki utoljára, Londonban.

¹⁹⁷ *Barnes*, p. 17

¹⁹⁸ *Könczei-Kálmán*, p. 65

¹⁹⁹ Ebben a kontextusban betegként értelmezem a fogyatékos embereket is. A betegek gyámolításában a bancések, ciszterciek és a premontrai rendek jártak az élen. Magyarországon a johannita rend, a Szent Antalról, illetve a Szentlélekről elnevezett ispotályos rendek emelhetők ki. Czúcz (Szociális), p. 13

²⁰⁰ Szent István király intelmei Imre herceghez

²⁰¹ Juhász (A fogyatékossgal), p. 39

²⁰² *Barnes*, p. 16

dolgoztattak egy manufaktúrában, hogy a gyártási titkokat megőrizhessék. Az első, fogyatékos embereket gondozó „modern” intézményt Abendbergben alapította az 1816-os születésű *Johann Jacob Guggenbühl*.²⁰³

A fogyatékos emberekkel való közösségi törődés először a francia alkotmányban jelent meg a legfelsőbb szintű jogszabály képeben. Az 1793-as alkotmány 21. cikkelye kimondta, hogy: *„A köztámogatás szent adósság. A társadalom köteles eltartani szerencsétlen polgárait, akár úgy, hogy munkát szerez számukra, akár azáltal, hogy biztosítja a létfenntartáshoz szükséges eszközöket a munkaképtelenek számára.”*²⁰⁴

A XIX. század második felében – először Németországban – törvénnyel szabályozták a foglalkoztatottak széles körét érintő szociális biztonság garanciáit. Így 1883-ban megjelent az egészségbiztosításról, majd egy évvel később 1884-ben a munkahelyi balesetbiztosításról szóló törvény. 1898-tól Németországban a rokkantságot összekötötték a jövedelemszerző-képesség alakulásával, azonban figyelembe vették a munkavállaló képzettségét és foglalkozását is. Az akkori társadalmi és gazdasági viszonyok (növekvő ipari termelés és gazdaság alapja a szervezett, de mégis csak fizikai erőn alapuló termelés) szerint a hivatalnokok számára az alternatív foglalkoztatás lehetőségei kisebbek voltak (kisebb állam), mint a fizikai munkásoké, ezért a hivatalnoki beosztásban dolgozó munkavállalók munkaképességük kétharmadának (67%) elvesztése esetén rokkantsági nyugdíjellátásban részesültek.²⁰⁵ Ezzel párhuzamosan a viktoriánus angol (felső-)középosztály keresztény és humanista felfogásának köszönhetően számos olyan alapítvány, egyesület születtett, amelyek kifejezetten a fogyatékos emberek érdekében jöttek létre, mint ahogy pl. a vakok támogatására alapított királyi intézetet, az RNIB-et²⁰⁶ is 1863-ban hozták létre és mind a mai napig a legnagyobb fogyatékosügyi szervezet az Egyesült Királyságban.²⁰⁷ *Milton és Rose Friedman* szerint az esélyegyenlőséget a XIX. században épp Angliában valósították meg a leginkább.²⁰⁸

Az Egyesült Államokban ezzel szemben inkább a biztosítási alapon működő megoldás jelent meg, amely a munkával kapcsolatos balesetek következményeinek enyhítését jelentő, ún. „workers” kompenzációs rendszerek fejlődéséhez köthető.²⁰⁹

1.3 A fogyatékoság megítélése a XX. században

Társadalom-szociológiai és politológiai (ideológiai) oldala is van a fogyatékos emberek felé megnyilvánuló hozzáállásnak. Azok a korok, rendszerek, amelyek az embert csupán alakítandó anyagnak tekintették, és meggyőződésük szerint csupán bizonyos körülményeket vagy tulajdonságokat kellett átalakítani ahhoz, hogy létrejöhessen a tökéletes embertípus és társadalom (vagy másképpen utópiák), ahol már nem létezik semmilyen deviancia, mindig szörnyű példákkal szolgáltak a XX. század során.²¹⁰ A nemzetiszocialista rendszer bizonyos fajok, a kommunista rendszer pedig bizonyos társadalmi osztályok megsemmisítésében gondolkodott, tekintet nélkül az egyes emberek testi-lelki minőségére és cselekedeteire. Egyik rendszerben sem volt helye az elesett, különösen a fogyatékos embereknek, mert nem illettek be sem az „übermensch”, sem *Trockij*, az Irodalom és forradalom című munkájában lefestett szovjet „szuperideál” kategóriájába.²¹¹ *Barnes* szerint a felvilágosodás alakjainak (*Hume, Kant, Rousseau, Voltaire*) munkásságga, majd a nagy liberális gondolkodók (*Bentham, Stuart Mill*), illetve a marxisták végeredményképpen maguk

²⁰³ Könczei-Kálmán, p. 58

²⁰⁴ *ibid.*, p. 59

²⁰⁵ Juhász (A fogyatékoság), p. 39

²⁰⁶ Royal National Institution for the Blind

²⁰⁷ Barnes, p. 20

²⁰⁸ Milton és Rose Friedman, p. 146

²⁰⁹ Juhász (A fogyatékoság), p. 39

²¹⁰ Lovász (Szemelvények a fogyatékoság megítéléséről), p. 41

²¹¹ Pipes, p. 88

is hozzájárultak ahhoz a felfogáshoz, hogy a többségi elv érvényesítésekor, a többség érdekének az előtérbe helyezésekor a kisebbség feláldozhatóvá vált.²¹²

A múlt század derekáig a fogyatékos emberek fogyatékoságát, illetve rokkantságát betegségként kezelték, azaz, ahogy Juhász írja, a társadalmak és a szakmák medikalizálták a problémát.²¹³ A második világháborút megelőzően tehát a fogyatékoság kezelését csupán egészségügyi szempontból közelítették meg és csupán orvosilag (orvosi kezeléssel) kívánták megoldani a „problémát”. Ennek kirívó példáját az un. eugenikai kutatások és elméletek, illetve ezek gyakorlati alkalmazása jelentette, amelynek fénykora az 1910-es és 1930-as évekre tehető. Fontos áttekintetünk ezt a vonalat is ahhoz, hogy megértsük, hogy egyes folyamatok, bármennyire is tudományosnak tűntek egykor, hová vezetnek a tudomány (etikailag) kontrollálatlan fejlődése során.

Az eugenika elméleti megalapozásához (az evolúció-elméletét a természetes kiválasztódásra építő) Charles Darwin unokaöccse, Francis Galton járult hozzá leginkább. Ő ugyanis már a XIX. század második felében pozitív eugenikáról, azaz mesterséges kiválasztódásról érkezett, ami tényszerűen a pozitív genotípusok szaporodását, szaporítását jelentette.²¹⁴ A sterilizálással történő „fajtisztításnak” Svájcban voltak hagyományai: August Forel pszichiáter és iskolája 1892-től.²¹⁵

Az Egyesült Államokban 1910-ben megalapított Eugenics Records Office-t azzal a céllal hozták létre, hogy Harry Laughlin vezetésével kidolgozzák és alkalmazzák az un. Modell Törvényt (1914-től), amely a társadalomba beilleszkedni képtelen emberek – például a siketek – sterilizációját engedélyezné, és így lényegében a negatív eugenikát jelentette.²¹⁶ volna. 20 szövetségi államban hoztak ez alapján jogszabályokat és csak Kalifornia államban 1924-ig 2500 fogyatékos amerikait kasztráltattak erőszakkal.²¹⁷

Hitler hatalomjutását megelőzően az USA-ban az eugenikai mozgalom már jelentős sikereket ért el: közel harminc államban voltak „szakmai egyesületek”²¹⁸ és 379 főiskolán külön kurzuson oktatták az eugenikát.²¹⁹ Ezzel majdnem egy időben, meglehetősen antagonisztikus módon, az Egyesült Államokban megszületett a világ első rehabilitációs törvénye 1919-ben. Ennek alapján rehabilitációs programok indultak.²²⁰

Az eugenikai mozgalom vezető testületévé az 1926-ban alapított Amerikai Eugenikai Társaság vált, amelynek tagjai egyetértettek abban, hogy a felsőbb társadalmi osztályok gazdagsága és társadalmi helyzete azok értékesebb genetikai adottságaival igazolható. Támogatták továbbá az „alacsonyabb rendű” emberek – többek között a kelet-európaiak – bevándorlásának korlátozását, s majd szorgalmazták a fogyatékos amerikai polgárok sterilizálását. Ezzel párhuzamosan 1930-ra már 27 amerikai államban²²¹ hoztak törvényeket a „csökkent értékűek” kasztrálására, s néhány államban az ilyen törvények egészen a hetvenes évekig hatályban voltak. Mi több, az alkotmány legfőbb őrének tekintett Legfelsőbb Bíróság egy 1927-es ítéletében (az un. *Buck versus Bell-ügyben*, 274 U.S. 200) fenntartotta Virginia állam jogát a szellemileg fogyatékos emberek sterilizálására.²²² Harry Laughlint 1936-ban a heidelbergi egyetem a több évtizedes, a „fajok tisztításáért” végzett kiemelkedő munkájáért díszdoktorátussal jutalmazta.²²³ Németországban 1933-tól tette lehetővé törvény, hogy öröklött betegségben, „terheltségben” szenvedők „fékevesztett szaporodásának” gátat szabhassanak.²²⁴

²¹² Barnes, p. 16

²¹³ Juhász (A fogyatékoság) p. 39

²¹⁴ Britannica Hungarica, VII. kötet, p. 279-380

²¹⁵ Kálmán-Könczei, p. 350

²¹⁶ Ez már a negatív genotípusok, illetve az ilyen, vélt örökletes tulajdonságokkal rendelkező emberek kiszűrését jelentette.

²¹⁷ Lombardo, p. 2

²¹⁸ www.eugenicsarchive.org, "Eugenics Organizations"

²¹⁹ Vass (2001. május)

²²⁰ Könczei-Kálmán, p. 60

²²¹ Elsőként Indiana állam 1907-ben, majd Connecticut állam, Lombardo, p. 1

²²² Ez alapján 8300 virginiai fogyatékos amerikai kényszersterilizálására került sor. Lombardo, p. 6

²²³ Lombardo, p. 6

²²⁴ Kálmán-Könczei, p. 350

Fukuyama szerint a „XIX. század végén és a XX. század elején az államilag finanszírozott eugenikai programok meglepően jelentős támogatást élveztek, nem csupán szélsőjobboldali rasszisták és szociáldarwinisták, hanem progresszív politikai szereplők, például a fabiánus szocialista Beatrice és Sidney Webb, valamint George Bernard Shaw [...] körében. Oliver Wendell Holmes²²⁵ bírő szavaival: „olyan embereket akarunk, akik egészségesek, jó természetűek, érzelmileg kiegyensúlyozottak, rokonszenvesek és okosak. Nem akarunk idiotákat, imbeciliseket, szegényeket és bűnözőket.”²²⁶

Megjegyzendő, hogy egyes európai országok, még a második világháborút követően is alkalmaztak erőszakos sterilizálást, mint például Svédország, vagy Norvégia és Finnország.²²⁷ Kálmán és Könczei szerint Franciaországban is egészen a hetvenes évekig „önkéntes” alapon sterilizálhattak sérült, vagy deviáns magatartású embereket, sőt az Egyesült Királyságban még ma sem ritka az értelmi sérült nők sterilizálása anélkül, hogy őket felvilágosítanak.²²⁸ Tehát nem véletlen, hogy a múlt század 30-as és 40-es éveiben a náci örület tombolása közepette a nemzetiszocialista rendszer innen (is) merítette érveit a számára alacsonyabb rendűnek tartott emberek úgynevezett „eltérő” kezelésére.²²⁹ A náci közel háromszázötvenezer embert sterilizáltak és végül is ez szolgált később hivatkozási alapul a zsidó és más származású emberek elleni fellépéséhez is.

Magyarországon általában mindvégig ellenálltak az ilyen törekvésnek. Angyal Pál a magyar büntetőjog ismert alakja a világháború előtt úgy vélte, hogy „[...] nekünk magyaroknak legalább is rendkívül óvatosnak kell lennünk a negatív eugenika eszközeivel szemben, mert kevésbé engedhetjük meg magunknak azt a fényűzést, hogy sorainkat megrikítsuk annak a ma még nagyon is kétes értékű és bizonytalan előnynek ellenében, amely a számban megcsökkent magyarok állítólagos nemesbűlését ígéri.”²³⁰

A második világháború idején egy ún. T4 Projekt (t.i. az eutanáziát támogató szervezet székhelye Berlinben, a Tiergartenstrasse 4. számú épületében volt található) keretében a Német Birodalom speciális intézeteiben, például Hartheimben módszeresen gázolták el a „szakértők” által kijelölt fogyatékos személyeket. Csak Bécsből közel 3500 beteget szállítottak el ilyen típusú megsemmisítésre.²³¹ Habár a T4 Projekt – részben a katolikus egyház nevében fellépő Clemens August von Galen püspök, a „münsteri oroszlán”²³² tiltakozását követően – 1941-ben megszűnt, ám az egyes intézetekben külön-külön tovább folytatták az ún. halálba segítést, az „eutanáziát”.

Természetesen ezek az irányzatok nem váltak általánossá Európában, bár egyes területeken kétségtelenül egy rövid időre meghatározóak voltak, s így jelentős hatást gyakoroltak. Az irányzat gyengüléséhez és végeleges megszűnéséhez szükség volt a világháború befejezésére.

A második világháborút követően – az óriási társadalmi sokk és a tragédiák tömeges mérete miatt – alapvetően megváltozott a társadalmaknak az emberi fajhoz, az emberi értékekhez és az emberi élet egyediségéhez vetett hitehez való viszonyulása. A totalitárius rendszerek bukását követően, részben a rokkant személyek számának drasztikus növekedése miatt, felértékelődött a megmaradt „emberanyag”.

A túléléshez és a visszaintegrálódáshoz egyrészt szükség volt minden egyes emberre, másrészt ekkorra nyilvánvalóvá vált az európai nemzetek számára, hogy Európa, mint szubkontinens elvesztette vezető szerepét a világpolitikában és a két nagy háborúban csaknem elpusztította önmagát. Az ember vált a legfontosabb értéké, azaz az egyén.²³³ Ugyanakkor az emberi mentalitás változásának és a jogszabályok, a jog társadalomalakító

²²⁵ Az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának bírja 1902 és 1932 között.

²²⁶ Fukuyama, p. 120

²²⁷ ibid, p. 120

²²⁸ Kálmán-Könczei, p. 350

²²⁹ Lásd bővebben: Britannica Hungarica VI. Kötet eugenika címszó alatt, p. 271

²³⁰ Vass (2001)

²³¹ <http://www.gusen.org/gugas01x.htm>

²³² Büntetésül a náci 37 papot vittek koncentrációs táborokba, és 10-et ki is végeztek, akik Galen beszédeit és pásztorleveleit az üldöztetésben titokban másolták és terjesztették. Forrás: Boldoggá avatták a Hitlert kritizáló püspököt, www.mult-kor.hu

²³³ Lovász (Szemelvények a fogyatékos megítéléséről), p. 43

hatásának lassúságát és nehézkességét mi sem bizonyítja jobban, mint az a tény, hogy még az 1970-es évekig csak az USA-ban közel hatvanezer embert sterilizáltak.²³⁴

A medikalizációs szemlélet hatásaként egészen a XX. század végéig úgy tekintettek a rokkant emberekre, hogy sikeres meggyógyításuk esetén sikeres lehet a (foglalkoztatási) rehabilitációjuk. Az új, medikalizációt meghaladó felfogás, a partikularizáció – amely szerint: aki rokkant, nem feltétlenül beteg – bonyolultabbá tette a jogosultság bizonyítását, hiszen míg a testi (fizikai, mentális sérülések (és nem képességek!)) viszonylag jól mérhető, addig a szociális (és nem elsősorban anyagi), azaz környezeti és viselkedési tényezők nehezebben meghatározhatóak és objektívizálhatóak. Továbbá Juhász szerint gyakran éppen a klinikai vizsgálatok mutatnak ki olyan „rendellenességeket”-et, „károsodásokat”-at, melyek egyébként alapvetően és tartósan nem befolyásolják az egyén képességeit.²³⁵

Meg kell jegyezni, hogy a némileg eltérő úton járó, kompenzáció központú észak-amerikai rendszerben alapvetően nem helyeznek hangsúlyt a megelőzésre, valamint a munkavédelmi körülményekre sem, mert a munkáltatók elsősorban a profitteljesítményben érdekelek, így a jogosult (károsult) csak a sérülés bekövetkeztét követően lép be a (kompenzációt biztosító) rendszerbe.

Az európai partikularizált rendszer ezzel szemben differenciáltabb: a megelőzés, a prevenció kerül előtérbe és azokat (is) honorálja, akik nagyobb aktivitást mutatnak a munkavédelmi eszközök erősítésében. Ez egyben a rehabilitációs szemlélet erősítését is jelenti, hiszen egy olyan munkahely ahol kisebb a sérülések előfordulásának a lehetősége, az már mindenki számára biztonságos(abb)an használható. Ennek elméleti alapjait az ún. design-for-all, illetve az egyetemes tervezés jelenti. Ez a szemlélet tükröződik az európai uniós jogalkotásban és az Európa Tanács normaalkotásában is.²³⁶

A XX. század végére tehát a paternalista tradíció, szemlélet gyengült és a partikularizáció talaján egy gyökeresen új megközelítés, az anti-diszkriminációs szemlélet erősödött meg, amelynek alapja a szabadságon alapuló választás igazi lehetősége és lényegében ez az emberi jogi modell jellegzetessége.

Ezzel szemben áll(t) az a felfogás, amely a „*separate but equal*”, azaz külön, de egyenlően kívánja az integrációt megvalósítani a fogyatékos emberek tekintetében. Ez az irányzat természetesnek veszi az állami segítséget, amelynek vannak jó és rossz oldalai. Az állandó biztonság mellett nem gondolkodik abban, hogy a fogyatékos embereket az ép emberek társadalmába integrálja, oda „beengedje”, „bekényszerítse” és valós lehetőségeket biztosítson a számukra.²³⁷

Az eddigi bírói gyakorlat szinte valamennyi EU-s tagállamban is azt támasztja alá, hogy a fogyatékossgal kapcsolatos döntések a szociálpolitikát érintették. Nagy kihívás lesz a bírói kar számára is a 2000-ben kiadott, a fogyatékos emberekre vonatkozó irányelvben²³⁸ megjelenő, emberi jogokon alapuló felfogás érvényesítése.²³⁹

1.4 A fogyatékoság megítélése az ezredfordulót követően a média szemszögéből

Az ezredforduló tájkán nagy vihart kavart egy bizonyos osztrák *Heinrich Gross* ügye, akinek a perével még a BBC internetes portálja is többször foglalkozott.²⁴⁰ Az akkor 84 éves osztrák orvost azzal vádolták, hogy 1940 és 1945 között közel 800 fogyatékos gyermeket öltek meg abban a bécsi székhelyű intézetben, ahol pszichiáterként dolgozott (Spiegelgrund Klinika). Kutatásaihoz később, a második világháborút követően is felhasználta az elpusztított gyermekek agypreparátumait, amelyek az intézet polcain egészen a legutóbbi

²³⁴ Marinov, és lásd még: Lombardo, p. 7

²³⁵ Juhász (A fogyatékoság), p. 40

²³⁶ Lovász (Szemelvények a fogyatékoság megítéléséről), p. 40, valamint lásd bővebben: V. és VII. Fejezet.

²³⁷ Baseline Study, pp. 8-9

²³⁸ 2000/78/EK irányelv

²³⁹ Baseline Study, pp. 28-29

²⁴⁰ Nazi euthanasia trial halted és Gross symbolises Austria's past, 2000, március 21., BBC.com

időig hozzáférhetők voltak. A Hetek című hetilap szerint²⁴¹ 1975-ben doktor Gross a legmagasabb osztrák állami kitüntetést kapta meg, és a nyolcvanas évekig az osztrák szocialista párt (SPÖ) tekintélyes tagjaként nagy karriert futott be. Bár a nyolcvanas években a negyvenes-ötvenes években elindított, ám abbamaradt bírósági eljárások után az osztrák igazságszolgáltatás ismét napirendjére vette az ügyet, a bíróság úgy ítélte meg, hogy az emberölés büntette addigra már elévült. S jöllehet, közvetlen felettesét a háború után haladéktalanul elítélték és kivégezték, Gross azonban 1998-ig, 82-ik életévéig dolgozhatott ugyanennek az igazságszolgáltatásnak szakértőként, közel harmincezer szakvéleményt adva. Legújabb fejleményként a HVG-ben jelent meg írás arról, hogy a vádlott aggkori „elbutulása” miatt a büntetőeljárást felfüggesztették.²⁴²

A nemzetközi sajtóban lényegében az ezredfordulótól szaporodtak meg az esélyegyenlőséggel foglalkozó szakmai írások. A Guardian brit lap 2000-ben arról írt, hogy az aktív korú fogyatékos emberek háromnegyede munkanélküli. A brit kormányzat esélyegyenlőségi intézkedésekkel próbálta a helyzetet javítani, különösen az információs társadalom által nyújtott előnyök figyelembevételével két projekt, a Workability és az AbilityNet révén.²⁴³ Jim Fruchterman a „14. Technológia és a fogyatékos emberek” című konferencián egyenesen úgy fogalmazott, hogy az információtechnológiához való hozzáférés emberi jogi kérdéssé vált a fogyatékos emberek szempontjából.²⁴⁴ 2003-ban a Guardian úgy találta, hogy 1997-hez képest az aktív korú nem foglalkoztatottak száma 3,8 milliőról 5,2 millióra nőtt Angliában. David Willetts cikkében kifejti, hogy közel 1,2 millió inaktív fogyatékos ember nyilatkozott úgy, hogy szeretne munkát találni.²⁴⁵

Ugyancsak a Guardian hasábjain jelent meg egy érdekes cikk a fejavadászcégekről.²⁴⁶ A cikkből az derül ki, hogy a meglévő anti-diszkriminációs szabályozás ellenére meglehetősen rosszak a tapasztalatok a fogyatékos emberek elhelyezése szempontjából. Mindezek ellenére kezd kialakulni egy olyan piaci szegmens – részben a fejavadászok képzésével, illetve a változó társadalmi szemlélet miatt is -, amely a képzett fogyatékos embereket szolgálja ki, és a toleránsabb munkahelyek számára biztosít kiváló munkaerőt. Sok esetben a fogyatékos emberek azért nem tudják érvényesíteni a jogaikat a hátrányos megkülönböztetés ellen, mert nagyon magasak az ügyvédi költségek és a perek nem egy esetben kockázatosak a végeredményt illetően.²⁴⁷

Az amerikai sajtó is bőven foglalkozik a fogyatékos emberek jogaival. A TIME magazin többször és kiemelten számolt be a fogyatékos embereket érintő trendekről, eseményekről. 2005 szeptemberében Andrea Gerlin²⁴⁸ egy nagyobb cikk keretében arról írt, hogy Európa az USA mögött van akadálymentesítés terén. Egy francia esetről úgy tájékoztatta az olvasóit, hogy egészségügyi, biztonsági megfontolásokból tagadták meg egy fogyatékos mozilátogatótól, hogy megnézzen egy filmet, hozzátéve, hogy a párizsi mozik 70%-a nem akadálymentes. A londoni tömegközlekedés kapcsán kiderült, hogy a londoni metróhálózat 253 állomásából mindössze 43 (azaz 15%) közelíthető meg anélkül, hogy a fogyatékos személy akadályokba ütközne. Belgiumi vasutak felére képesek a kerekesszékesek feljutni, és ahová felkerülnek, ott is a csomagoknak elkülönített térben utazhatnak, feltéve, hogy egy nappal korábban telefonon értesítik az állomás személyzetét.²⁴⁹ Amennyiben egy súlyos mozgássérült este 9-kor akar fel- vagy leszállni a vonatról, segítségre már nincs mód.

Róma városának önkormányzata 2004-ben készített felmérése alapján a világváros középületeinek mindössze 20%-a akadálymentes. Ez a helyzet annak ellenére, hogy 1989 óta minden új épület esetében kötelező az akadálymentesítés, méghozzá 25.000 euro büntetés és az építési engedély lehetséges felfüggesztésének terhe mellett. Természetesen

²⁴¹ Karl Pfeifer, Egy náci orvos karrierje, 2000. március 25., HETEK

²⁴² Zátoryra futhat a náci halálklinika főorvosának pere, 2005. március 22., HVG

²⁴³ Hilary Whitney, All we need is an equal chance, 2000. június 19., Guardian

²⁴⁴ Dan Jelinek, Designs for living, 1999, március 18, Guardian

²⁴⁵ David Willetts, We need new measures to help Labour's invisible unemployed, 2003. július 21, Guardian

²⁴⁶ Colin Cottell, Agencies to welcome disabled applicants, 2005. július 2., Guardian

²⁴⁷ John James, Drive for equality is failing the disabled, 2000, december 6., Guardian

²⁴⁸ Andrea Gerlin, Access Denied, 2005. szeptember 26., TIME

²⁴⁹ Megjegyzem, hogy ez a helyzet Magyarországon is – LLG.

pozitív példáról is szó esik: Arhus dán városában, ahol komolyan veszik az általános hozzáférhetőséget. A pozitív amerikai példáról szólva a TIME 1992 októberében²⁵⁰ már arról számolt be, hogy a Citibank 575 fiókjában a hallás, látás (kivéve vak – LLG) és mozgássérült személyek részére akadálymentes ATM terminálokat állítottak fel.²⁵¹

Az utóbbi 5-6 évben a magyar sajtó is rendszeresen foglalkozik a fogyatékos emberek helyzetével, különösen az akadálymentesítés kérdésében és a foglalkoztatáspolitikai fogyatékos emberekre vonatkozó részeivel. 2003 májusában a HVG²⁵² az oktatáspolitikai kapcsán megállapította, hogy a fogyatékos emberek szenvedik el a legnagyobb hátrányt az oktatási rendszerben.

Magyarországon az akadálymentesítésre szabott törvényi határidő (2005. január 1-jén) lejárt, és azóta szinte naponta jelennek meg cikkek ezzel kapcsolatosan. Emlékezetes példa erre a Nagy Bendegúz által indított per a Centrál Kávéház ellen, amelyről szintén beszámolt a sajtó.²⁵³ Legfrissebb fejlemény (2005. decemberében), hogy két látássérült ember perelte be az OTP-t, annak nem akadálymentes szolgáltatása (ATM terminál) miatt.²⁵⁴

2. Fogyatékoság szakmai megítélése

2.1 Károsodástól rokkantságig

A szakirodalom értékelése alapján bátran kijelenthető, hogy a fogyatékoság szakmai megítélése is fejlődött, és a XX. század végére gyökeresen megváltozott.

A rehabilitáció fogalmát röviden megfogalmaztam az Alapvetésben, azonban szükségesnek tartom, hogy ebben a fejezetben részletesebben tárgyaljam és a szakirodalomban alkalmazott fogalmakat tisztázzam. Ennek a kérdésnek a tárgyalását az is indokolja, hogy ahhoz, hogy a Czúcz által használt reprodukciós zavar elmúltával bárki képes legyen saját munkájával eltartani magát (és családját), nagyon sokféle emberi szükségletet kell kielégíteni.²⁵⁵

Mielőtt továbbmennék, meg kell említenem, hogy a károsodást, a fogyatékoságot össze szokták téveszteni a betegséggel. Talcott Parsons a betegségről kifejtésekor rámutatott arra, hogy a betegség (és annak szerepe) merőben más, mint a fogyatékos embereket jellemző szerep: a beteg ember fel van mentve a normális szociális kötelezettségek alól, állapota ideiglenes és gondozásra, ápolásra szorul.²⁵⁶ Ehhez Czúcz még azt is hozzáteszi, hogy: „[...] az egészségügyi ellátásra vagy átképzésre szoruló személyek köre nem szükségképpen esik egybe a szociális ellátásra szorulókkal csoportjával.”²⁵⁷ A fogyatékos ember ugyanis aktívan és a lehető legnagyobb önállósággal részt kíván venni a társadalom életében, s ezért szükséges, hogy az igényekkel tisztában legyen.²⁵⁸

Ennek megfelelően Kertész szerint: „[...] a rehabilitáció mindazon szolgáltatások összehangolt, egyénre adaptált rendszere, melyek lehetőséget nyújtanak ahhoz, hogy a fogyatékos ember sikerrel foglalhassa el a helyét a társadalomban.”²⁵⁹

Az Egészségügyi Világszervezet (WHO), mint az ENSZ egyik szerve alapvető hatással bírt a rehabilitáció megítélésének változására. Az új szemlélet alapvető bizonyítéka annak a folyamatnak, amely az egyéni felelősség mellett (de nem helyett!) megmutatja a társadalmi

²⁵⁰ Atms for Ada, 1992. október 12., TIME

²⁵¹ A további, az amerikai sajtóban megjelent legújabb fontosabb cikkek – az amerikai bírói ítéletek elemzésekor – még külön kitérek a VI. Fejezetben.

²⁵² Oktatás: a fogyatékosok a leginkább kiszolgáltatottak, 2003. május 27., HVG

²⁵³ Nagy Bendegúz kontra Centrál, Magyar Hírlap, 2003. január 17.

²⁵⁴ Lencsés, 2005

²⁵⁵ Czúcz (Szociális), pp. 24-25

²⁵⁶ Kálmán-Könczei, p. 82

²⁵⁷ Czúcz (Szociális), p. 25

²⁵⁸ Megjegyzem, hogy a 2001-es népszámlálási adatokat használják a fogyatékos emberek számának meghatározására. A nyilvántartás azonban bevalláson alapult.

²⁵⁹ Kertész, p. 89

felelősség konkrét elemeit is, és amely az egyéni betegségek és az egyéni felelősség helyett egy komplex folyamatot lát.

Sen szerint azonban a jogok pusztá deklarációja önmagában semmit sem ér, kivéve, ha ezek az egyes végrehajtókra (ágensekre) lebontott kötelességeket is meghatározzák (a társadalom tekintetében).²⁶⁰ Sen a szabadság, mint lehetőség kapcsán kijelenti, hogy: "Az egyén valamihez való jogát tehát párosítani kell valamilyen végrehajtó kötelességével, hogy az illető egyénnek biztosítsa azt a valamit."²⁶¹ Így a jog alapja a felelősség meghatározása, illetve a felelősség súlyozása mind az egyén, mind a társadalom szempontjából.²⁶²

A rehabilitáció célja tehát nem más, mint egy olyan *társadalmi együttműködés*, amelynek az a lényege, hogy a fogyatékos ember igényeit és képességeit a társadalom elvárásaival összhangba hozza. Ehhez természetesen szükséges egyrészt, hogy a fogyatékos ember a saját képességeit fejlessze (és ez felelőssége is egyben), másrészt, hogy a társadalom elvárásaiban olyan változások következzenek be, amelyek ezt a folyamatot (orvosi, nevelési, képzési, foglalkoztatási és szociális szolgáltatások összehangolt rendszerével) segítik. Így a rehabilitáció – mind céljait, mind eszközeit tekintve – messze túlmutat az egészségügyi kompetenciáján is.

Kertész szerint: „Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) a rokkanttá válást olyan folyamatként fogja fel, melynek során a tartós egészségkárosodás okozta szervi funkciózavarok az embert emberi funkcióinak gyakorlásában akadályozzák, így a tevékenységében akadályozott ember társadalmilag is hátrányos helyzetbe kerül. Az emberi test struktúrájának és a struktúrához kötött működések zavara károsodás (impairment). A károsodással élő ember tevékenységének (humán funkcióinak) korlátozottsága a fogyatékoság (disability), míg az ennek eredményeként létrejövő társadalmilag hátrányos helyzet a rokkantság (handicap).”²⁶³

Az orvostudomány nagy hangsúlyt helyez a fogyatékoság, illetve rokkantság megelőzésre, a prevencióra. Az alábbi táblázatban foglalom össze a szakirodalom által megfogalmazott prevenciók szinteket.

<u>Primer prevenció</u> - a károsodás megelőzése	<u>Szekunder prevenció</u> - maradéktalan gyógyítás	<u>Tercier prevenció</u> - rokkantság megelőzése
védőoltások, egészségnevelés, munkavédelem, szűrővizsgálatok, terhesgondozás	orvosi beavatkozások	átfogó rehabilitációs szolgáltatások összehangolt, egyéni különbözőségekre adaptált rendszere

2.1.1 Károsodás

A károsodás mérése orvosi diagnosztikai eszközökkel, a fizikai, kémiai és biológiai ismérvek használatával történik. A vizsgálatok az emberi szervezet struktúráinak (illetve egyes szerveinek) anatómiai és funkcionális állapotára, az azokban bekövetkezett elváltozásokra (vagyis a károsodásra) fókuszáló fizikális vizsgálati eredményekre, a laboratóriumi vizsgálatokra és a képalkotó vizsgáló eljárásokra, valamint a pszichológiai tesztek eredményeire irányulnak.

²⁶⁰ Sen (A fejlődés), p. 350

²⁶¹ ibid, p. 353

²⁶² Lásd bővebben: III. Fejezet, 5. pont

²⁶³ Kertész, p. 85

2.1.2 Fogyatékoság

A fogyatékoság meglétének egyik alapfeltétele a tartós károsodás. Mérése a humán funkciók (önellátás, étkezés, tisztálkodás, mozgás, közlekedés stb.) tartós vagy végleges egészségkárosodás okozta zavarának megállapításával történik. Ez az állapot nem mérhető a károsodást jelző fizikai, kémiai és biológiai mérőkkel. Ezért úgynevezett funkcionális skálák kialakítására került sor, amelyek az ember saját testéhez való viszonyát (önellátás), tárgyi környezetéhez való kapcsolódását (mobilitás), és az emberi környezettel való érintkezés képességét (memória, önkifejezés, megértés stb) vizsgálják. (Ilyenek például a Funkcionális Függetlenségi Skála (Functional Independence Measure: FIM), a Barthel-index, vagy az ún. kevert skálák).²⁶⁴

2.1.3 Rokkantság

Rokkantság mérése ún. életminőségi tesztek használatával történik. Kullmann nyomán a fogyatékoság nem más, mint az egyén teljesítőképességének elmaradása a társadalmi elvárásoktól, amely korrekció nélkül rokkantságot eredményez. A munkaképesség csökkenése miatt csak akkor minősíthető egy személy rokkantnak, ha ez a munkavégzési képesség az életkorára tekintettel a társadalmilag elvárható szintnél kisebb. A rehabilitáció ebben az aspektusban azt jelenti, hogy a fogyatékos ember teljesítményének növelése csak a környezet elvárásainak módosításával, illetve a környezet aktív közreműködésével érhető el.²⁶⁵

2.2 A Funkcióképesség, fogyatékoság és egészség nemzetközi osztályozása (FNO) új rendszerezése

A WHO 2001-ben kiadta az International Classification of Functioning Disability and Health (ICF)²⁶⁶ című kiadványt, amely magyarul „A funkcióképesség, fogyatékoság és egészség nemzetközi osztályozása” (a továbbiakban: **FNO**) címmel jelent meg.²⁶⁷ Az FNO a betegségek nemzetközi osztályozása rendszerét egészíti ki, azonban önálló tartalma miatt egy új klasszifikációs modellt jelent. Jelentőségét jelzi, hogy az Európai Bíróság 2006. júliusi ítéletében közvetlenül is hivatkozik rá.²⁶⁸

A korábbi, Betegségek Nemzetközi Osztályozása (BNO) a betegségekre, szövődményekre fókuszál, míg az FNO az egészségi állapotból fakadó funkcióváltozásokra, tevékenységekre, a társadalmi részvétel korlátaira, illetve az azokat befolyásoló – a WHO szándékai szerint – mindennemű (egyéb) tényezőkre is kíván összpontosítani.²⁶⁹ Így az FNO a WHO reményei szerint alapvető és fontos információt nyújt nem csak az egészségügyi szakemberek, hanem a szociális, munkaügyi, környezetvédelmi és közigazgatási szakemberek, valamint az építészek számára is.

Az FNO alapvető előnye a WHO szerint az, hogy a fogyatékos emberekre vonatkozó kódrendszert egységesíti, így lehetővé teszi az adatok összehasonlíthatóságát a Földön élő

²⁶⁴ Kertész, p. 86

²⁶⁵ *ibid.*, p. 86

²⁶⁶ 54.21-es határozattal fogadták el. Lásd bővebben: <http://www3.who.int/icf/icftemplate.cfm>

²⁶⁷ A WHO 1973-ban kezdte el egy, a betegségekre vonatkozó előzetes tervezet kidolgozását Professor Grossiord és doktor Wood vezetésével. A cél az volt, hogy létrehozzanak egy olyan rendszert, amely „nem a betegségek következményeivel foglalkozik” majd. 1980-ban megszületett az ICIDH (International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps), majd 1993-ban a WHO úgy döntött, hogy felülvizsgálják ezt a rendszert, hogy „legyen egyszerű és használható eszköz az egészségügyben dolgozóknak”. Ennek eredményeképpen született meg az ICIDH-2, azaz ICF., Helander, pp. 1-2.

²⁶⁸ C-13/05, 22. pont

²⁶⁹ Lovász (Nemzetközi jogi áttekintés), p. 18

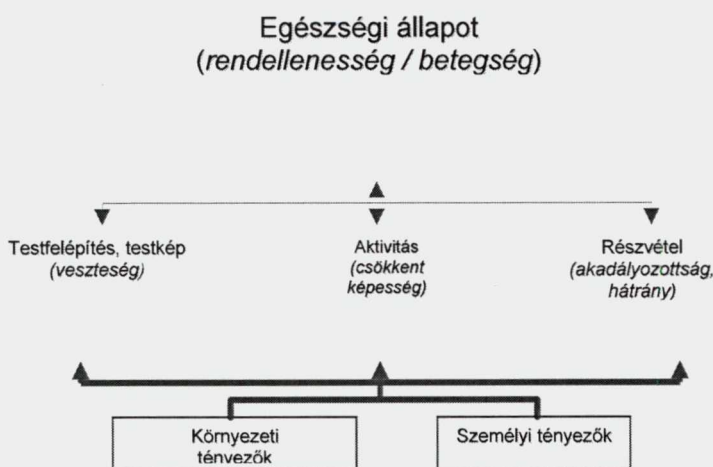
valamennyi ember esetében tekintet nélkül fajra, nemre, vallásra stb. Az FNO az élet szinte valamennyi területén – így az egészségügyi információs rendszerek működtetésében, a statisztikai, a társadalmi-gazdasági tervezési folyamatok feldolgozásában, a kutatásban, a szociális és az oktatási politikában, illetve az ellátási jogosultságok megállapításában – hasznos segítséget nyújt.²⁷⁰

Degener szerint ez a rendszer a fogyatékoság orvosi és szociális modelljét ötvözi, létrehozva a fogyatékoság ún. *biopszichoszociális* modelljét.²⁷¹ Harding-Taylor szerint a WHO mindig is figyelembe vette a szociális (társadalmi) szempont fontosságát, hiszen elemzésük szerint a WHO már 1948-ban úgy vélekedett, hogy az egészség nem a betegség hiányával írható le.²⁷²

Helander ugyanakkor úgy véli, hogy az FNO alkalmatlan a jelenlegi formájában, hogy betöltse a WHO által kitűzött célját, mert egyáltalán nem egyszerű és könnyen kezelhető – különösen a jog számára nem az –, és csupán néhány ország rendelkezik azzal az erőforrással, hogy ezt a rendszert alkalmazza, ugyanis – Helander kalkulációja alapján – a megalkotott indikátorok kombinációinak száma elérheti akár 240.000-et is.²⁷³

2.2.1 Az FNO felépítése és kritikája

Az FNO másik újítása abban áll, hogy az – egészséggel kapcsolatos vonzatai mellett – emberi szervezet alkotóelemei és funkcióképessége mellett az ún. kontextuális (helyzeti) tényezőket is figyelembe veszi. Így képes megvizsgálni és értékelni egyrészt az individuális, az adott egyénre jellemző kort, lakóhelyet, illetve a gazdasági, szociális, valamint a kulturális tényezőket is. Másrészt minősíti a környezet jellemzőit, azaz a környezeti tényezőket (pl. szokások, társadalmi elvárások). Így 484 testi funkció, 294 testi strukturális, 382 aktivitással és részvétellel összefüggő és 253 környezeti szempontot tartalmaz, és ehhez jönnek még a megfelelő súlyozást jelentő indikátorok.



2. ábra
FNO felépítése

Az FNO teljeskörű alkalmazására azért van szükség, mert: „[...] az országok többségében nem megfelelő az orvosszakértői véleményezések minősége. Bizonyítja ezt, hogy az egyes szakértők véleményei között nagyok az eltérések. Emiatt mindenhol nagy hangsúlyt fektetnek az orvosszakértői tevékenység minőségbiztosítására, a szakmai

²⁷⁰ ICF, p.5

²⁷¹ Degener, p. 6

²⁷² Harding-Taylor, p. 526

²⁷³ Helander, p. 2

standardok, protokollok alkalmazására, a tevékenység ellenőrzésének fokozására, az orvosszakértő szakmai (és anyagi) felelősségének érvényesítésére.”²⁷⁴

Helander szerint az FNO legnagyobb hiányossága az, hogy éppen azokat a napi problémákat nem képes számba venni, amelyek súlyosan érintik a fogyatékos embereket, így pl. a szegénység, szexuális, érzelmi, fizikai, stb. erőszak, megalázó bánásmód, alkoholizmus, drogozás, válás, gyermekgyilkosság, árvaság, stb. A szakember szerint létezik alternatíva, méghozzá a WHO 1979-ben kifejlesztett, és utoljára 1992-ben módosított) ún. Community-based Rehabilitation (CBR)²⁷⁵ programja képében, amely már 60 ország – beleértve a fejlődő országokat is – tapasztalatait tartalmazza.²⁷⁶

2.3 A fogyatékoság problematikája az államilag működtetett szociális ellátási rendszerek szempontjából²⁷⁷

Czúcz szerint alapvetően két különböző típusú szociális ellátási rendszer különböztethető meg elméletileg: a biztosítási (kumulatív), vagy segélyezési (disztributív).²⁷⁸

Az előbbi rendszer negatívumaként a szerző azt emeli ki, hogy leginkább azok számára hátrányos, akik nem kerülnek be a bérből élők táborába, így példának a fogyatékos embereket emeli ki. Társadalmi igazságtalanságok hordozójává is válhat ez a rendszer, mert a méltányosságnak nincs szerepe, a piaci alkupozíciónak annál inkább.

A segélyezési típusú rendszer hátrányaként a stigmatizáló hatás és az ún. szegénységcsapda²⁷⁹ jelölhető meg. Ez utóbbi két hatás miatt éppen a legrászorulóbb rétegekhez nem jut el a támogatás. Stiglitz szerint a segélyek kb. 50%-át nem is veszik igénybe az arra rászoruló jogosultak.²⁸⁰

A szociális problémák korai felismerésének egyik módszere Czúcz szerint „az ellátásokat igénylő személyek háttérének alapos vizsgálata”, amely „viszonylag korán ráirányíthatja a figyelmet a szociális ellátórendszer diszfunkcionális működéseire vagy elégtelenségeire.”²⁸¹

3. Jövő árnyai - géntechnológiai forradalom

Nehéz megítélni, hogy a napjainkban kibontakozó biológiai, illetve biotechnológiai forradalom hogyan fogja befolyásolni magát az embert, mint lényt, és így természetesen az emberi jogok alakulását is. Az már látszik, hogy hatalmas, eddig még csak nem is sejthető fejlődésre készülhetünk fel, akárcsak Európa a XIX. század derekán az újabb, feltörekvő iparágak esetében.

A genetikai kutatások hatalmas lehetőségeket nyújtanak a halálos kórok, vagy akár – a még a napi sajtó által is erősen vitatott – az emberi táplálékul szolgáló ételek genetikai módosításához. A nagymértékű fejlődés mellett Turmusani szerint azonban fennáll az etikátlan gyakorlatok kialakulásának kedvezőtlen lehetősége is, amennyiben a „tökéletes test – tökéletes lélek” ideálja erősödik. Ekkor az eutanázia támogatottá, a fogyatékoság mint deviancia elvetendővé válik. Sőt Turmusani úgy látja, hogy a genetikai tudomány maga is

²⁷⁴ Juhász (A fogyatékoság), p. 42

²⁷⁵ Lásd bővebben a www.worldbank.org-nál.

²⁷⁶ Helander, p. 9, 11

²⁷⁷ Czúcz (Szociális), pp. 31-41

²⁷⁸ A gyakorlatban e típusoknak a keveréke, ötvözete létezik. Czúcz szerint nem dönthető el, hogy melyik a „jobb” rendszer, mert sok történelmi, társadalmi, politikai hatás eredményeként alakulnak ki ezek a rendszerek és ennél fogva egyediek. Czúcz (Szociális), p. 41

²⁷⁹ A „poverty trap” – ha az igénylő jövedelme eléri egy bizonyos szintet, megszűnik a támogatás, azaz nem ösztönöz a rendszerből való „kilépésre”.

²⁸⁰ Stiglitz, p. 362

²⁸¹ „Die ausführliche Analyse der Gründe derjenigen Personen, die Leistungen beantragen, könnte die Aufmerksamkeit relativ frühzeitig auf die dysfunktionalen Wirkungen des sozialen Institutionssystems richten oder auf dessen Unzulänglichkeiten hinweisen.” Czúcz (Szociális), p. 126

erősíti a fogyatékossgot mint rokkantságot, hangsúlyozza azt a nézetet, hogy a fogyatékossg nem állapot, hanem egy negatív, hátrányos tulajdonság.²⁸²

Természetesen a rehabilitáció biológiai (genetikai) alapú sikeres és hosszú távú megoldásai az orvosi rehabilitációs szemlélet ismételt megerősödését vonhatják maguk után, és komoly csapást jelenthetnek a fogyatékossgon alapuló, szabadon választott identitásokra is. Európa eddig szinte tabuként kezelte és kezeli a genetikával kapcsolatos kutatások hasznosítását az orvostudományban, különösen a genetikai sérülések helyrehozatala, nem beszélve a genetikai tulajdonságok „javítása” tekintetében.

A géntechnológiával kapcsolatos kérdések csak az utóbbi években kerültek előtérbe. Az álláspontok meglehetősen szélsőségesek – lásd *Peter Singer* már korábban ismertetett álláspontját – egyfelől, másfelől a teljes tiltás követelését a fogyatékosügyi szervezetek oldaláról. Ez a szélsőség abból is fakad, hogy az Interneten elérhető, angol nyelvű szakirodalom ebben a témakörben meglehetősen szegényes, egyoldalú, és sokszor elfogult.

Az amerikai TIME magazin már 1999-ben boncolgatta a biotechnológiai forradalom kérdéseit. A *Biotechnológia Évszazada* címmel *Walter Isaacson*²⁸³ azt fejtegette, hogy alapvető változások várhatók, különösen az infotechnológiai forradalom és a biotechnológia robbanásszerű fejlődésének az egyesülésével. Tulajdonképpen már a XX. század is forradalmat hozott az egészségügy terén: a századfordulón mért 47 éves átlagéletkor 76 évre nőtt az USA-ban. A genetika révén újabb megoldások jelenhetnek meg, és ez alapvetően befolyásolhatja akár magát az evolúciót is. Ezzel kapcsolatban megjegyzi, hogy az elmúlt 5 millió évben amióta a törzsfajlás keretében emberré vált fajunk, kevesebb mint 2%-ot változott a DNS tekintetében. *Isaacson* felveti, hogy van-e jogunk olyan beavatkozásokat végezni magunkon, amelynek következményei utódainkon jelentkeznek. A másik kérdés, hogy hol van az egyén, az egyéniség (egyedüliség) határa – s ennek erősebbnek kell lennie, mint bármi másnak –, mert a személyi tulajdonságoknak a genetikai alapú gyógyítás megengedése mellett is megváltozhatatlannak kell lenniük.

A genetika és az üzlet kapcsolata is egyre inkább napirendre kerül a sajtóban is. Legjobb példa erre a brit *The Economist* cikke *Testing Times*²⁸⁴ címmel. A gazdasági lap arról értekezik, hogy az Egyesült Királyság munkáspárti kormányzatának kezdeményezésére Anglia lett az első olyan ország a világon, ahol a biztosítótársaságok elkérhetik az ügyfelek genetikai tesztjét. A lehetőség még akkori is egyedülálló, ha jelenleg csupán egyetlen esetben kérhetik ezt a biztosítók: egy bizonyos agyi rendellenesség kimutatása céljából. (Ugyanakkor még tovább 10 betegség van az engedélyezési listán.) Az indok, hogy ne lehessen nyereszkeskedni a biztosítókkal szemben úgy, hogy az ügyfél tudja, hogy szinte biztosan meghal 40 éves korára rendellenessége miatt, hiszen ez esetben nagyot bukna a biztosítást vállaló biztosító. Az természetesen fel sem merül a biztosítótársaságokban, hogy a hátramaradott családtagokkal mi lesz, mert – ahogy cikk fogalmaz –, az Egészségügyi Genetika Bizottságnak (amely engedélyezte a génvizsgálatot) nem kellett sem etikai, sem társadalmi kérdésekben döntenie. Ez az új fejlemény azért is érdekes, mert az USA-ban az ilyen gyakorlat – abban 18 államban, ahol egyáltalán szabályozva van – megengedhetetlen,²⁸⁵ s ez a helyzet Ausztriában és Franciaországban is (bár a moratórium éppen 2006-ban jár le). Az Európai Unió sem fogadja el azt az álláspontot, hogy a genetikai tulajdonságok alapján lehessen megkülönböztetni embereket.²⁸⁶

A brit világglap szerint a kormányzatoknak a következő kérdésben kell majd végső soron dönteniük: vagy megtiltják a géntesztek biztosítók általi felhasználását a szerződések megkötésénél, és ezzel növelik a biztosítási ipar veszteségeit, vagy engedik, hogy létrejöjjön egy olyan társadalmi csoport, amely a társadalom szeme²⁸⁷ lesz, mert még biztosítást is képtelen lesz kötni. Utóbbi szcenárió egy erősebb szociálpolitikát kíván az állam részéről, ami kérdéses, hogy az olcsó állam büvöletében élő országok és az erős liberalizáció miatt

²⁸² Turmusani, 2000

²⁸³ Walter Isaacson, *The Future of Medicine - The Biotech Century*, 1999. január 11., TIME

²⁸⁴ *Testing Times*, 2000, október 19., *The Economist*

²⁸⁵ *Walter Isaacson* maga is a tiltás mellett foglalt állást a *The Future of Medicine - The Biotech Century*, 1999. január 11., TIME cikkben.

²⁸⁶ Lásd bővebben: Alapjogi Kartáról szóló részt a VII. Fejezet, 2.8. pont.

²⁸⁷ „underclass people”

megvalósul-e. Más kérdés, hogy a jog útvesztőjében talán érdemes lenne megemlíteni az információs társadalom korában azt, hogy a tudáshoz való joghoz nem párosul-e a nem tudáshoz való jog is.²⁸⁸ Azaz a biztosító joga erősebb-e, mint az egyén önrendelkezési joga, aki adott esetben nem kíván tudomást szerezni arról, hogy történetesen meg vannak számlálva évei vagy hónapjai.

A géntechnológia alkalmazása tehát ugyanolyan politikai kérdés, mint a kényszersterilizálás vagy akár az abortusz. A kérdés mindezekben az esetekben az, hogy minek tekintjük a beavatkozással érintett "valamit": akarat nélküli tárgynak, vagy védendő személynek. A különbség talán „csupán” annyi, hogy megszületett, vagy meg nem született személyekről van szó. Egy súlyosan értelmi fogyatékos személy testén végzett maradandó beavatkozást nehezen lehet megkülönböztetni egy ugyancsak élő, és a „civilizált világ” kommunikációjával kifejezett akaratnyilvánításra nem képes szervezeten végzett maradandó beavatkozástól, amely ráadásul az élet kioltásával végződik.

A veszély reális és ettől fél sok fogyatékos ember, hiszen amennyiben genetikai megoldások révén rehabilitálhatókká válnak az emberek, nehéz lesz megmondani, hogy hol fog húzódni a határ a rehabilitáció és (az általam sejtett, fogalmilag legközelebb álló) ún. „humánfejlesztés” között. Félő, hogy a határ elsősorban a tehetősök és a kevésbé tehetősök között, illetve a jobb és a nagyságrendekkel rosszabb genetikai tulajdonságokkal rendelkezők között fog húzódni, amely – *Turmusanihoz* hasonlóan – úgy vélem, hogy társadalompolitikailag beláthatatlan következményekkel²⁸⁹ fog járni, és talán a demokratikus intézmények, rendszerek működésének alapjait is megrengetheti.

E Szép Új Világ kialakulásának nagyon is kedvez az az álláspont, hogy a géntechnológiai kérdések tiltva vannak Európában, vagy legalább is tabunak számítanak. Vélhetőleg mindez azt eredményezi majd, hogy e jogilag nem szabályozott területen a „farkastörvények”, azaz a piac törvényei fogják meghatározni az igazán fontos részletkérdéseket. A legrosszabbul szabályozott terület is jobb, mint a dzsungel-törvénye (szociáldarwinizmus).²⁹⁰

Fukuyamának komoly aggályai vannak a biotechnológiai forradalom jövőjét tekintve, azonban *Charles Krauthammert* idézve rámutat az igazi kérdésre, miszerint: „*Aminek igazán habozásra kellene készítenie bennünket ama fantasztikus erők kutatását illetően, amelyek által a primitív sejtek szervekké, sőt egész szervezetté fejlődnek, az az, hogy miféle szörnyek teremtésére leszünk hamarosan képesek.*”²⁹¹

Ezen túlmenően alapvető kérdésként fog felmerülni a különböző képességek megléte és nemléte közötti határvonalak megjelölése. Kérdéssé fog válni, hogy ki (vagy mi) tekinthető embernek, vagyis arra lehet számítani, hogy az emberi méltóság mint fogalom és jogintézmény is alapvető kihívásokkal fog szembenézni. A *Disabled Peoples International* már 2005. májusában kijelentette: aggasztónak tartja azt a folyamatot, hogy ezzel a témával kapcsolatos konzultációkból kihagyják a fogyatékos embereket képviselő szervezeteket, és csupán orvosi szempontból kezelik az alanyokat. Véleményük szerint a „személy” koncepciójának nem szabadna arról szólnia, hogy mire képes az adott ember,²⁹² ugyanis jelenleg nincsenek határozott és pontosan definiált válaszok arra, hogy melyek (lesznek) azok a tulajdonságok, amelyek emberré teszik az embert, amennyiben létrejönnek a különböző keresztezéssel megalkotott lények, amelyek ugyancsak rendelkez(het)nek bizonyos emberi vonásokkal. *Fukuyama* megállapítja, hogy: „*A közeli jövőben a biotechnológia kiváltotta komoly etikai viták keresztüzében nem a felnőtt emberek méltósága, hanem a jellemzően emberi sajátosságok közé sorolt képességeknek valamilyen fokig híján lévő embertársainkat fenyegető veszélyek állnak majd.*”²⁹³

²⁸⁸ Kálmán-Könczei, p. 354

²⁸⁹ Turmusani, 2000

²⁹⁰ A szociáldarwinizmus elméletének a lényege, hogy a biológiailag erősebb egyedek feljebb állnak a társadalmi ranglétrán.

²⁹¹ Fukuyama, p. 128

²⁹² Disabled Peoples International, DPI Position Paper on Bioethics, 2005.05.19.

²⁹³ Fukuyama, p. 235

Ők – ma még - nem mások, mint a különböző ismérvek alapján fogyatékosnak tekintett emberek. Így nem véletlen az sem, hogy a fogyatékosügyi szervezetek a legmesszebbmenőkig ellenzik a génterápiás rehabilitációt (is).

V. A fogyatékossgal élők helyzete a nemzetközi jogban

1. A nemzetközi jog osztályozásának rövid áttekintése

Az emberi jogok fogalma ma is vita tárgya. Shaw szerint alapvetően két álláspont létezik: az egyik szerint az emberi jogok alatt a közvetlenül kikényszeríthető, kötelező szabályokat kell érteni, míg a másik álláspont csupán egy jövőbeni lehetséges magatartási mintát ért alatta. Ennek a vitának, illetve „bizonytalanságnak” a következménye az, hogy a nemzetközi jog általános szabálya, miszerint az államoknak nincs joguk beavatkozni más államok belügyeibe emberi jogi kérdések tekintetében, gyengült.²⁹⁴

A nemzetközi jog gyakorlatában él egy olyan koncepció Shaw szerint, amely alapján egy, „[A] csoport létét veszélyeztető fizikai támadással szembeni védelmi kötelezettség mellett a csoportot védeni kell a hátrányosan megkülönböztető bánásmóddal szemben is. A diszkrimináció tilalma olyan alapelvet jelent, amely a csoportra és annak egyes tagjaira egyaránt vonatkozik.”²⁹⁵

Czúcz úgy összegzi, hogy a szociális (illetve emberi jogi) vonatkozású kérdések nemzetközi szintű kezelését elősegítette az, hogy „a második világháború után felerősödött az alapvető emberi jogok nemzetközi elismertetése és sokrétűbbé, erőteljesebbé váltak bizonyos regionális együttműködések is.” Ennek megfelelően három fő típusú együttműködési forma alakult ki:²⁹⁶

- 1.) Univerzális szervek multilaterális egyezményei (pl. ILO);
- 2.) Regionális normaalkotás (ET, EU);
- 3.) Bilaterális (két ország közötti) megállapodások.

A célok tekintetében szintén hármas tagolás alakítható ki:

- i. Minimumstandardok meghatározása (Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (ENSZ), Szociális Karta (ET));
- ii. Koordináció (egyenlő bánásmód biztosítása, megszerzett jogosultságok megőrzése);
- iii. Harmonizáció (Római Szerződés korábbi 117. cikkelye).

2. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének fogyatékosügyi politikája²⁹⁷

2.1 Az ENSZ Alapokmánya

Az Egyesült Nemzetek Szervezete (továbbiakban: **ENSZ**) elsősorban az egyenlőség mindenkinek alapelv alapján alakult.²⁹⁸ Az ENSZ Alapokmány²⁹⁹ bevezetésében alapelvei szintre emelte az értékeket, amelyekkel minden egyes emberi lény rendelkezik (pl.

²⁹⁴ Shaw, pp. 181-182

²⁹⁵ ibid, p. 194

²⁹⁶ Czúcz (Szociális), pp. 243-247

²⁹⁷ Dolgozatomban számos egyezményre kitérek, azonban nem mindegyikre. Főbb fontosabb egyezmények (angolul): European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950), First Protocol to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1952), European Social Charter (1961), European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1987), Additional Protocol to the European Social Charter (1988), Tallinn Guidelines for Action on Human Resources Development in the Field of Disability (1990); Principles for the Protection of Persons with Mental Illness and the Improvement of Mental Health Care (1991); Protocol amending the European Social Charter (1991), Vienna Declaration and Programme of Action (1993), European Parliament resolution on the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament 'Towards a United Nations legally binding instrument to promote and protect the rights and dignity of persons with disabilities' (COM(2003) 16 - 2003/2100(INI)) – az ENSZ honlapján (www.un.org) valamennyi megtalálható.

²⁹⁸ 1945. június 26-án 50 ország írta alá San Francisco-ban az ENSZ Alapokmányát. Az ENSZ 1945 október 24-én jött létre, és azóta ez a nap az ENSZ napja.

²⁹⁹ <http://www.un.org/aboutun/charter/index.html>

méltóság), és elsődleges jelentőséggel ruházta fel a szociális igazságosság előmozdítását. Ily módon maga az ENSZ Alapokmánya biztosítja valamennyi alapvető emberi jog védelmét, beleértve a fogyatékosokkal élők jogait is. A hátrányos megkülönböztetés tilalma kapcsán rögzíteni kell, hogy az Alapokmány 13. cikke az ember jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartására hív fel.

2.2 Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata³⁰⁰

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát³⁰¹ (a továbbiakban: **Nyilatkozat**) 1948. december 10-én az ENSZ Közgyűlés párizsi ülésszaka ellenszavazat³⁰² nélkül fogadta el. Talán ez az egység annak is köszönhető volt, hogy eredetileg nem szánták kötelező érvényű dokumentumnak.³⁰³ Ezt a napot azóta az emberi jogok napjaként tartják számon és a Nyilatkozat számos alkotmányra és nemzetközi dokumentumra gyakorolt jelentős hatást.³⁰⁴ A Nyilatkozat jelen téma szempontjából fontos elemei a következők:

A Nyilatkozat preambuluma tartalmazza a méltóság, az egyenlő és elidegeníthetetlen jogok, valamint a szabadság, igazság és béke alapjaira való utalást. Az 1. cikk kijelenti, hogy mindenki szabadnak születik és egyenlő méltósága és joga van. A 2. cikke³⁰⁵ és a 7. cikke³⁰⁶ a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról rendelkezik.

A 2. cikk kimondja, hogy a „*megfogalmazott összes jogok és szabadságjogok fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy más véleményre, nemzeti vagy társadalmi származásra, vagyoni, születésre vagy más körülményre vonatkozó mindennemű megkülönböztetés nélkül mindenkit megilletnek.*” A 3. cikk megállapítja – Locke-hoz hasonlóan –, hogy mindenkinek joga van az élethez, szabadsághoz és a személyes biztonsághoz (azaz a „tulajdonhoz”).

A 13. cikk kimondja, hogy „*az egyes államok határain belül mindenkinek joga van szabadon mozogni.*”

A 22. cikk úgy szól, hogy: „*A társadalom tagjaként mindenkinek joga van a szociális biztonsághoz és annak biztosításához, hogy nemzeti erőfeszítéssel és nemzetközi együttműködéssel, valamint az egyes államok szervezetével és erőforrásaival összhangban megvalósuljanak a méltósághoz és a személyiség szabad kibontakozásához nélkülözhetetlen gazdasági, szociális és kulturális jogok.*”

Végül, de nem utolsósorban fontos megemlíteni a 25. cikket is: „*Mindenkinek joga van a saját maga és családja egészségének és jólétének biztosítására alkalmas*

³⁰⁰ További releváns emberi jogi egyezmények, dokumentumok:

- Emberi Jogok Európai Egyezménye (Róma, 1950)
- Európai Szociális Karta (Torino, 1961)
- Emberi Jogok Amerikai Egyezménye (San Jose, 1969)
- Emberek és Népek Jogainak Afrikai Kartája (Nairobi, 1981)

³⁰¹ A Nyilatkozat – mivel az csak közgyűlési határozat – elvileg nem nemzetközi jogszabály, s így nem kötelező erejű, nincs kényszerítő ereje sem. Ugyanakkor 1980-ban a Nemzetközi Bíróság szokásjogi úton már jogi jellegűnek tekintette a Nyilatkozatot, sőt egy szinten említette az ENSZ Alapokmányával, kinyilvánítva, hogy a Nyilatkozat szokásjogi úton már joggá vált.

³⁰² Tartózkodott a szovjet tömb hat állama; Szaúd-Arábia, ahol rabszolgaság még a 70-es években is legális volt; valamint a Dél-afrikai Unió, ahol akkoriban az apartheid rendszer működött. Lovász (Nemzetközi jogi áttekintés), p. 20

³⁰³ Shaw, p. 190

³⁰⁴ ibid, p. 190

³⁰⁵ „Mindenki, bármely megkülönböztetésre, nevezetesen fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy bármely más véleményre, nemzeti vagy társadalmi eredetre, vagyoni, születésre, vagy bármely más körülményre való tekintet nélkül hivatkozhat a jelen Nyilatkozatban kinyilvánított összes jogokra és szabadságokra. Ezenfelül nem lehet semmiféle megkülönböztetést tenni annak az országnak, vagy területnek politikai, jogi vagy nemzetközi helyzete alapján sem, amelynek a személy állampolgára, aszerint, hogy az illető ország vagy terület független, gyámság alatt áll, nem autonóm vagy szuverenitása bármely vonatkozásban korlátozott.”

³⁰⁶ „A törvény előtt mindenki egyenlő és minden megkülönböztetés nélkül joga van a törvény egyenlő védelméhez. Mindenki joga van egyenlő védelemhez a jelen Nyilatkozatot sértő minden megkülönböztetéssel és minden ilyen megkülönböztetésre irányuló felbujtással szemben.”

életszínvonalhoz, ideértve az ételmezt, a ruházatot, a lakást, az orvosi ellátást és a szükséges szociális szolgáltatásokat, továbbá a szociális biztonsághoz munkanélküliség, betegség, rokkantság, özvegyiség, öregség esetén, vagy amikor tőle független egyéb körülmények miatt nincsenek megélhetési eszközei.”

A 29. cikket a (szak)emberek többsége – úgy tűnik néha, – hajlamos elfelejteni, ugyanis az arról szól, hogy a személyeknek kötelezettségei is vannak a közösséggel szemben – összhangban Dworkin felfogásával.

2.3 Az ENSZ korszakai a fogyatékoság problémái, illetve azok kezelése szempontjából³⁰⁷

2.3.1 A második világháborút megelőző szakasz

A második világháborúig a fogyatékoság kezelését lényegében csak egészségügyi-orvosi szempontból közelítették meg, és orvosilag kívánták megoldani a „problémát”. Ez az 1910-es és 30-as évekre tehető, és kirívó példáit a korábban említett³⁰⁸ eugenikai tendenciák adták.³⁰⁹ Részben ennek is köszönhető, hogy a negyvenes évek második felében hozott deklarációk nem tartalmaztak utalást a fogyatékos személyek jogaira, mert a legtöbb nyilatkozat, nemzetközi dokumentum szövegezése már a harmincas években elkezdődött, még ha azokat radikálisan át is írták a világégés után. Kálmán-Könczei szerint épp a második világháború által okozott sok adott lehetőséget az emberi jogok felé való nyitásnak és az egyetemes, univerzális jogok térhódításának.³¹⁰

2.3.2 A második világháborút lezáró békét követő korszak 1960-ig

A fogyatékoság kérdése a múlt század negyvenes-hatvanas éveiben még nem játszott olyan kihangsúlyozott szerepet, mint a XX. század végén. Ezen a téren a pionírek egyértelműen a vakok és a siketek, illetve képviselőik voltak, akik napirendre tudták vetetni a fogyatékoság kérdését, még ha csak a prevenció és az orvosi rehabilitáció szempontjából is. Az ENSZ Titkársága, a Gazdasági és Szociális Tanács és annak alárendelt szervezete, a Szociális Bizottság foglalkozott ezzel az üggyel. A negyvenes és ötvenes évek workshopok (munkacsoportok) és szakmai központok felállításával és szakértők képzésével teltek.

Az ENSZ Szociális Bizottsága 1950-ben már két konkrét témakörben foglalt állást és készített jelentést (az ILO, a WHO, az UNESCO, az IRO, az UNICEF segítségével):³¹¹ „[A] hátrányos helyzetűek szociális integrációja”, valamint „A vakok szociális rehabilitációja” tekintetében. A Szociális Bizottság döntést hozott arról is, hogy szükséges nemzetközi standard megalkotása az oktatás, a kezelés, a képzés és a fogyatékos emberek elhelyezése szempontjából, különös figyelemmel a vakok helyzetére az elmaradott térségekben. 1951-ben a Szociális Bizottság már az integrált szemlélet felé mozdult, egy évvel később pedig új megközelítés kialakítására került sor a „fizikailag sérültek” ügyében, amely a közvélemény tudatosításának, komplex rehabilitációs programok indításának és rehabilitációs szolgáltatások fejlesztésének szükségességét hangoztatta. A Szociális Bizottság az 1953-ban tartott, kilencedik ülésén már a sérült személyek független és produktív szerepe erősítésének a szükségességét hangsúlyozta. Az ötvenes években kezdődött el a szakmai anyagok publikálása az International Social Service Review-ban, az ENSZ szakmai lapjában.

³⁰⁷ <http://www.un.org/esa/socdev/enable/history.htm>

³⁰⁸ Lásd bővebben: IV. Fejezet., 1.3 pont.

³⁰⁹ Lásd bővebben a Háború a gyengék ellen című cikket. www.mult-kor.hu

³¹⁰ Kálmán-Könczei, p. 155

³¹¹ Megjegyzendő, hogy ezek a szervezetek maguk is rendelkeznek a fogyatékoság szempontjából releváns programokkal, ajánlásokkal.

2.3.3 A hatvanas évek

A faji megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló 1965-ös egyezmény számos elemében előrelépést jelentett. Az egyezmény állást foglalt számos olyan kérdésben, amelyek később előremutató elemként szolgáltak más egyezmények, normák és kezdeményezések tekintetében:

- a megkülönböztetés megszüntetése,
- az elkülönítés elítélése,
- a jogegyenlőség,
- a gyűlöletkeltés és az ilyen tevékenységet folytató szervezetek betiltása,
- a hatékony jogorvoslat,
- és az előítéletek elleni oktatás támogatása.

Az egyezményt nem csupán az államokra és azok szerveire, hanem a *nagyközönség előtt nyitva álló szolgáltatásokra is alkalmazni kellett*. Fontos látni, hogy az egyezmény elfogadhatónak tartja az elősegítő (de megkülönböztetéssel járó) politikákat is (1. cikk 4 (bek)).³¹²

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát, és a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát 1966. december 10-én fogadták el.³¹³ Az egyezmények az un. első (személyes szabadságjogok, pl. állampolgárságot, tulajdont, gyűlekezést, szólásszabadságot biztosító jogok) és a második (a munka világával kapcsolatos) generációs jogok kifejtését tartalmazzák. Ez az évtized szintén új megközelítést hozott: a szociális és társadalmi integrációs felfogás erősödését, szemben a korábbi, inkább egészségügyi megközelítéssel. Az egyezségokmány 26. cikke külön kitér a hátrányos megkülönböztetés tilalmára.

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának IV. része alapján alapult meg az Emberi Jogi Bizottság, amely fontos kommentátorokat fogadott el és egyéni panaszokat is befogad.³¹⁴ Az ENSZ Szociális Bizottsága monitoring rendszerek kidolgozását kezdte meg, továbbá a Közgyűlés 1969-ben elfogadta a Szociális Haladásról és Fejlődésről szóló deklarációt,³¹⁵ külön kiemelve az ENSZ Alapokmányának 19. cikkét, amely minden embert felruház az egészségügyi, szociális biztonsághoz, valamint a jóléti szociális szolgáltatásokhoz való joggal. A deklaráció 11. cikkelye külön kitér arra, hogy védelmezni kell a fizikailag és szellemileg hátrányos helyzetűeket, és biztosítani kell a jólétüket.

2.3.4 A hetvenes évek

Az évtized kezdetén a mentálisan sérült emberek külön közgyűlési figyelmet kaptak a mentálisan korlátozott személyek jogairól szóló deklaráció elfogadásával.³¹⁶ Az integrált rehabilitációs szolgáltatások kapcsán már azt a tényt hangsúlyozták, hogy a mentálisan sérültek ugyanolyan jogokkal rendelkeznek, mint mások (1. cikk). Sőt, deklarálták azt is, hogy e személyeknek ugyanolyan joguk van az egészségügyi szolgáltatásokhoz, az oktatáshoz, valamint a jogi védelemhez is, mint a többi embernek.

³¹² „Az olyan különleges intézkedések, amelyeket kizárólag az esetleg védelemre szoruló egyes faji vagy etnikai csoportok vagy egyének megfelelő fejlődése érdekében azért hoznak, hogy az ilyen csoportok vagy egyének számára az emberi jogok és alapvető szabadságjogok egyenlő élvezetét vagy gyakorlását biztosítsák, nem tekinthetők faji megkülönböztetésnek, feltéve azonban, hogy az ilyen intézkedések nem eredményezik külön jogok fenntartását a különböző faji csoportok számára és hogy nem lesznek hatályban azután, amikor azok kitűzött céljukat elérték”

³¹³ <http://www.menszt.hu/magyar/emberigazdasagi.htm>

³¹⁴ Ezzel párhuzamosan működik az Emberi Jogok Bizottsága, amelyet tömeges és durva jogsértések kivizsgálására hoztak létre és a Biztonsági Tanács választja a tagjait (jelenleg 53 kormányképviselőből áll).

³¹⁵ <http://www.ohchr.org/english/law/progress.htm>

³¹⁶ Deklaráció a mentálisan korlátozott személyek jogairól, ENSZ Közgyűlés 2856. Határozata, 1971. december 20., <http://www.ohchr.org/english/law/res2856.htm>

1975-ben történt meg a sérültek „nagykorúsítása”: a Közgyűlés deklarálta,³¹⁷ hogy a fogyatékos személyek ugyanolyan politikai jogokkal bírnak, mint bárki más. Ezen túlmenően kinyilvánították, hogy minden fogyatékos ember:

- jogosult az emberi méltóság tiszteletben tartására,
- jogosult másokkal egyenlő politikai és polgári jogokra,
- jogosult az elérhető legmagasabb szintű függetlenségre,
- jogosult rá, hogy a társadalmi-gazdasági tervezéskor figyelembe vegyék az igényeit,
- védelmet élvez a lealacsonyítással járó, bántó szabályozással, kiszolgáltatottsággal és diszkriminációval szemben.

Jelentős lépés történt ugyanebben az évben a tudatosítás terén: a Szociális Fejlődésért Bizottság megfontolás tárgyává tette a fizikai és építészeti akadályok lebontását a még teljesebb társadalmi integráció érdekében, és egy új fogalom jelent meg a fogyatékos-sággal élőkkel kapcsolatos eszköztárban: teljes részvétel – full participation – a társadalmi életben.³¹⁸

Mindezen folyamatok betetőzéseként 1976. december 16-án a Közgyűlés az 1981-es esztendőt a Rokkantak Nemzetközi Événé nyilvánította.³¹⁹

2.3.5 A nyolcvanas évek

Ez az évtized sok szempontból hozott változást a világon, az ENSZ ebben az időszakban indította útjára azokat a programokat, amelyek a rehabilitációra és a megelőzésre koncentráltak. A fogyatékos-sággal foglalkozó szakemberek találkozási egyre gyakoribbá, az információ- és tapasztalatcsere pedig egyre hatékonyabbá vált. Ekkor alakultak meg olyan jelentős nemzetközi szervezetek, mint az Inclusion International³²⁰ és a Disabled People's International.³²¹

A Rokkantak Nemzetközi Événé legjelentősebb eredménye az ENSZ Közgyűlés 1982. december 3-án hozott, 37/52 sz. határozataként elfogadott, a fogyatékos-sággal élő emberekre vonatkozó világszintű akcióprogram volt. A program fő célja az volt, hogy a fogyatékos-sággal élő emberek hozzájussanak ugyanazokhoz a lehetőségekhez, mint bármely más polgár, és hogy egyenlően részesedjenek a gazdasági és társadalmi fejlődés eredményeiből.

Ennek kapcsán 1981-ben az ENSZ a New York-i, a genovai és a bécsi központjai tekintetében erőfeszítéseket tett az akadálymentesítésére. 1981. november 30. és december 6. között Szingapúrban megrendezték a Rokkantak Nemzetközi Éve keretében a Nemzetközi Fogyatékos-sággal Élők Első Alakuló Kongresszusát.³²²

1982. decemberében a Közgyűlés újabb lépést tett, amikor elfogadta a Cselekvési világprogramot a fogyatékosok ügyében,³²³ ahol három kiemelt célterület volt: az esélyegyenlőség (equal opportunities), teljes részvétel (full participation in economic and social life) és a rehabilitáció (equal access to health, education and rehabilitation services).

1983-1992 közötti időszakot az ENSZ Közgyűlése a Fogyatékos Emberek Évtizedének nyilvánította 1982-ben, s ehhez pénzügyi alapot is rendelt 1,1 millió dollár összegben, 51 projektet finanszírozva. 1984-ben került sor az un. Special Rapporteur (fogyatékos ügyekért felelős különleges „megbízott” vagy „jelentéstevő”) megválasztására az argentin *Leandro Despouy* személyében. 1988-ban a Közgyűlés újfent megerősítette az esélyegyenlőség megteremtésének fontosságát, ugyanakkor elvetette egy olyan konvenció

³¹⁷ Deklaráció a Fogyatékos Személyek Jogairól, ENSZ Közgyűlés 3447. Határozata, 1975. december 9.

³¹⁸ Lovász (Nemzetközi jogi áttekintés), p. 22

³¹⁹ 31/123. sz. Közgyűlési Határozat

³²⁰ <http://www.inclusion-international.org/en/>

³²¹ <http://v1.dpi.org/lang-en/>

³²² First Founding Congress of Disabled Peoples International

³²³ The World Program of Action concerning Disabled Persons was adopted by the General Assembly in its resolution 37/52 of December 3, 1982

kidolgozását, amelyben a fogyatékosokkal szembeni összes diszkrimináció kiküszöbölését biztosította volna. Jelenleg - 2006 elején - egy új konvenció kidolgozása folyik, lásd még a kilencvenes évekre vonatkozó alponot.³²⁴

1987-ben Stockholmban tartották a fogyatékosokra vonatkozó világszintű akcióprogram végrehajtásának ellenőrzésére létrehozott szakértői találkozót. A találkozón elhangzott, hogy alakítsanak ki iránymutatásokat a következő években folytatandó tevékenység tekintetében, javasolva, hogy „az ENSZ Közgyűlése hívjon össze egy különleges konferenciát, ahol megszövegeznek egy olyan nemzetközi egyezményt a fogyatékosokkal élő emberek elleni mindenfajta diszkrimináció megszüntetéséről, amelyet a Tagállamoknak az Évtized végéig ratifikálniuk kell”.³²⁵

1989-ban az un. Tallinni Irányelvek³²⁶ kiemelték azt, hogy a fogyatékosok saját magukat képviselik sorsukat tekintve, nem pedig függésben lévő „tárgyak” a kormányzat számára, valamint rögzítették, hogy a foglalkoztatás emelése a megoldás a fogyatékosok társadalmi integrációjához. Ugyanebben az évben, 1989 novemberében az Emberi Jogi Bizottság meghatározta a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában szereplő, meglehetősen szélesen értelmezett diszkrimináció fogalmát. Eszerint a diszkrimináció: „Minden olyan különbségtétel, kizárás, megszorítás, illetve előnyben részesítés, amelynek alapja faj, bőrszín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, tulajdon, születés vagy más státusz, és amelynek célja vagy eredménye az emberi jogok és alapvető szabadságok elismerésének, egyenrangú élvezetének vagy gyakorlásának megsemmisítése vagy csorbitása.”³²⁷

2.3.6 A kilencvenes évek

1992-ben a Közgyűlés a Rokkantak Évtizednek lezárásaként december 3-át a Fogyatékos Személyek Nemzetközi Napjává nyilvánította. A Rokkantak Évtizedének gyakorlata folytatódott, amikor a Gazdasági és Szociális Tanács támogatta azt, hogy 1993. és 2002. között a Fogyatékos Személyek Ázsiai és a Csendes-óceáni évtizede kerüljön megrendezésre.

A Kelet-Európai rendszerváltások évtizede meghozta a várt áttörést fogyatékosügyben. A Szociális Fejlesztési Bizottság vezetésével a kormányzati szakértőkből álló, önkéntes hozzájárulásokkal támogatott, nyílt ad hoc munkacsoport és más nem kormányzati szervezetek (NGO-k) részvételével megalkották a fogyatékosokkal élő gyerekek, fiatalok és felnőttek esélyegyenlősége biztosításának alapszabályait. Az alapvető szabályokat az ENSZ Rokkantak Évtizede alatt szerzett tapasztalatok alapján dolgozták ki.

1993. december 20-án a Közgyűlés a fogyatékos személyekre vonatkozóan elfogadta³²⁸ a mérőföldkőnek tekinthető, alapvető fontosságú irányelveket: Az Egyesült Nemzetek Alapvető Szabályai a fogyatékosokkal élő személyek esélyegyenlőségének biztosítására (a továbbiakban: **Standard Rules** vagy **Alapvető Szabályok**). Ez az ENSZ dokumentum már monitoring rendszert vezetett be, s így folyamatosan figyelemmel kísérhetővé tette a felek által kitűzött célok és kötelezettségvállalások teljesülését. Az ellenőrzést a svéd *Bengt Lindquist* (1994-2002)³²⁹ különleges jelentéstevő³³⁰ által betöltött intézmény kezdte el, ugyanakkor az egyezmény szabályai szerint ez az intézmény jogilag nem rendelkezett sem hatáskörrel a beszámoltatás tekintetében, sem szankciókkal a

³²⁴ Érdemes megjegyezni, hogy 1986-ban az ENSZ Közgyűlése határozatot (41/128) fogadott el a fejlődéshez való jog tekintetében, kinyilatkozva, hogy az államoknak mindenki számára egyenlő hozzáférést kell biztosítani az alapvető erőforrásokhoz, a neveléshez, az egészségügyi ellátásokhoz, élelemhez, a lakáshoz, a foglalkoztatáshoz.

³²⁵ Standard Rules, Bevezetés, 8. pont

³²⁶ 44/70 sz. Közgyűlési Határozat Melléklete.

³²⁷ CCPR/C/21/Rev. 1/Add., p. 1,3

³²⁸ 48/96 sz. ENSZ Közgyűlési Határozat 1993. december 20.

³²⁹ Mr. Lindquist tevékenységéről többet: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rapporteur95-02.htm>

³³⁰ Special Rapporteur, Standard Rules, IV Fejezet, Ellenőrző mechanizmusok, 2. pont

mulasztásokra nézve. Jelenleg - 2003 nyara óta - a qatari *Sheikha Hessa Khalifa bin Ahmed al-Thani* tölti be ezt a tisztséget.

A Standard Rules bevezetését követően megtartott szakmai konferenciák – akár a témához szorosan nem is kapcsolódóan – külön kitértek a fogyatékos személyek igényeire és jogaira. A kilencvenes években folytatódott tehát az emberi jogi megközelítés, amit a bécsi (1993), kairói (1994) vagy a koppenhágai (1995) konferenciák jegyzőkönyvei tanúsítanak.³³¹

A Standard Rules maga is megfogalmazza, hogy a szabályok „[...] eszközként szolgálhatnak a politika kialakításában, valamint a fogyatékossgal élő személyek és szervezeteik tevékenysége számára. [...] Az Alapvető Szabályok célja az, hogy biztosítsák a fogyatékossgal élő lányok és fiúk, nők és férfiak számára, hogy társadalmuk tagjaiként ugyanazokkal a jogokkal és kötelességekkel rendelkezzenek, mint mindenki más. Az egyenlő jogok alapelve magában foglalja, hogy minden egyes egyén szükségletei egyenlő fontosságúak, ezen szükségletek alapján kell végezni a társadalmi tervezést és minden erőforrást úgy kell alkalmazni, hogy minden egyes egyénnek biztosítsák az egyenlő részvétel lehetőségét.”³³² Ez azt jelenti, hogy a tervezési és döntési folyamatok során figyelembe kell venni a fogyatékos személyek igényeit, hasonlóan a 3447. Közgyűlési Határozathoz.³³³

A Standard Rules gyorsabb és pontosabb megvalósítása érdekében a különleges jelentéstevő úgy döntött, hogy egy átfogó felmérést készít a tagállamok bevonásával.³³⁴ Szakértők bevonásával a Standard Rules 22 területre vonatkozó szabályai³³⁵ közül négy került kiemelésre: a jogalkotás, a hozzáférhetőség, a munka világa és a fogyatékos emberek érdekvédelmi szervezetei. A felmérés célja az volt, hogy megbecsülje a fejlődés szintjét, ütemét, állását és meghatározza azokat a területeket, ahol az országok közeledtek (vagy nem közeledtek) az esélyegyenlőség felé, hogy ezáltal is segítse a Standard Rules mélyebb és hatékonyabb megvalósítását. (A legutóbbi, 2002-ben készült beszámoló az Interneten olvasható.)³³⁶

2.3.7 Millennium óta eltelt időszak

A fogyatékos személyek jogaira vonatkozóan 2000-ben Mexikó meghatározó lépést tett egy nemzetközi konvenció³³⁷ megalkotására. Ez azonban nem járt konkrét eredménnyel.

³³¹ Ide tartozhat az Európai Fogyatékos Személyek Parlamentjének a megalakulása is 1993-ban. Kálmán-Könczei, p. 160

³³² Standard Rules, Bevezetés, 14. pont és 25. pont.

³³³ Standard Rules, 14. szabály: „A Tagállamok biztosítsák, hogy a fogyatékossgal szemponthoz vegyék figyelembe a politikai irányelvek kialakításakor és a tervezésben. [...] A Tagállamok kezdeményezzenek és dolgozzanak ki a fogyatékossgal élő emberek számára megfelelő intézkedéseket országos szinten, ösztönözzenek és támogassanak hasonló lépéseket regionális és helyi szinten. A Tagállamok vonják be a fogyatékossgal élő emberek szervezeteit a fogyatékossgal élő emberekkel kapcsolatos tervekbe és programokra vonatkozó, vagy gazdasági és társadalmi helyzetüket érintő minden döntéshozatalba. [...] A fogyatékossgal élő emberek igényeit és gondjait foglalják be az általános fejlesztési tervekbe, és ne külön kezeljék őket.”

³³⁴ Ezzel párhuzamosan korábban, 1985-ben a Gazdasági és Szociális Tanács egy 18 fős, szakértőkből álló bizottságot hozott létre bizonyos kérdések tárgyalására a gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányának fényében, kommentátorok formájában. Ez a bizottság 1994-ben elfogadott, un. ötödik kommentárjában a fogyatékos emberek jogait tárgyalta, egy évvel később pedig az idősek jogait vette górcső alá.

³³⁵ I. AZ EGYENLŐ RÉSZVÉTEL ELŐFELTÉTELEI: 1. A tudatosság növelése; 2. Egészségügyi ellátás; 3. Rehabilitáció; 4. Támogató szolgáltatások. II. AZ EGYENLŐ RÉSZVÉTEL CÉLTERÜLETEI: 5 Hozzáférhetőség; 6. Oktatás; 7. Foglalkoztatás; 8. A jövedelem szinten tartása és a szociális biztonság; 9. Családi élet és személyes integritás; 10. Kultúra; 11. Pihenés és sport; 12. Vallás. III. A VÉGREHAJTÁS LÉPÉSEI: 13. Információ és kutatás; 14. A politika alakítása és tervezés; 15. Törvényhozás; 16. Gazdasági irányelvek; 17. A tennivalók koordinálása; 18. A fogyatékossgal élő emberek szervezetei; 19. A munkatársak képzése; 20. A szabályok végrehajtásával összefüggő fogyatékossgal élő emberek országos szintű ellenőrzése és értékelése; 21. Műszaki és gazdasági együttműködés; 22. Nemzetközi együttműködés.

³³⁶ <http://www.un.org/esa/socdev/enable/disecn520024e0.htm>

³³⁷ Az Egyesült Nemzetek Szervezete a fogyatékossgal élő személyek jogainak és méltóságának biztosítását és elősegítését célzó átfogó és teljes nemzetközi egyezmény elkészítéséről van szó.

Mint Kőnczei fogalmaz: „Ezen nemzetközi egyezmény megalkotásának igénye széles tagállami támogatottság mellett hivatalosan első ízben, a 2001. évi, dél-afrikai rasszizmus és idegengyűlölet elleni ENSZ konferencia nyilatkozatában fogalmazódott meg. Az új egyezmény mellett akkor főként a fejlődő országok voksoltak. A fejlettek inkább idegenkedve, azt jelezték, hogy átfedéseket okozna már létező emberi jogi egyezményekkel. (Ez a két különálló pozíció azóta is jelen van. A fogyatékoságügy szempontjából tekintve némileg inkább elhárító, bürokratikus érvelési stratégiákkal élő fejlett államokkal szemben a fejlődők progresszívebb szerepet játszanak. A fejlődők nemegyszer összetartva, támogatóan működtek a későbbiekben is.)”³³⁸

2001. novemberében Mexikó kívánt előbbre lépni ez ügyben az ENSZ Közgyűlésén. A beadott javaslat szerint az indítványozók kezdeményezték egy olyan bizottság létrehozását, amely elkezdene a konvenció megalkotását. Részben e szándék megerősítésére hozták tető alá a később, az Európa Tanácsnál tárgyalandó Madridi Deklarációt megalkotó konferenciát is. Az ENSZ Közgyűlése végül úgy határozott,³³⁹ hogy felállít egy ad-hoc testületet annak érdekében, hogy 2002 nyarán jelentés készüljön egy átfogó nemzetközi egyezmény kiadására. (Sajnálatos módon az ENSZ Millennium Deklarációjában (2000. szeptember 8.) már nem maradt hely a fogyatékos személyek számára.)

2001. november 28-án az ENSZ közzétett egy olyan konvenció-tervezetet, amely kizárólag – és nem valamely más dokumentum egy részeként – a fogyatékosággal élő személyek jogainak és méltóságának a védelméről (Konvenció a Fogyatékos Személyek Jogainak Védelméről) szól.³⁴⁰ Még ugyanebben az évben, a Közgyűlés 56/168. sz. határozatával létrehozott egy ad-hoc bizottságot, amelynek magyar tagjai, Kőnczei professzor Gombos Gábor szakemberrel együtt komoly erőfeszítéseket tettek az egyezmény sikeréért.³⁴¹ Az első ülésre 2002. július 29-től augusztus 9-éig került sor. Az ad-hoc bizottság hatodik ülését 2005. augusztus 1.-12. között tartotta.

A tervek szerint az egyezmény első, lehetséges hatálybaléptetési időpontja legfeljebb 2008-2009 lehet. Szomorú tény azonban, hogy az USA az elmúlt években egyáltalán nem vagy csak korlátozott mértékben vett érdemben részt a bizottság munkájában, mert a fogyatékoság kezelését belügynek tekinti, mint ahogy a faji megkülönböztetéssel kapcsolatos politikákat is. (Az USA nem írta alá a faji megkülönböztetést tiltó 1965-ös egyezményt).³⁴²

Magáról a Konvenció-tervezetről és annak 50 cikkelyéről szóló részletes elemzés elkészítését jelen írás keretei nem teszik lehetővé.³⁴³ Mindenesetre jelzés értékű, hogy az egyezmény számozásánál az élethez való jogot (10. cikk) vagy a törvény előtti egyenlőséget (12. cikk) megelőzi a tudatosság növelése (8. cikk) és az akadálymentesség (9. cikk) fontossága. A jogok és (állami) kötelezettségek tekintetében szintén érdekes és külön

³³⁸ Kőnczei (Rész-összefoglaló), 2004

³³⁹ Resolution 56/168 of 19 December 2001

³⁴⁰ További információ: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/adhocdocs.htm>

³⁴¹ „[...] to consider proposals for a comprehensive and integral international convention to promote and protect the rights and dignity of persons with disabilities, based on the holistic approach in the work done in the fields of social development, human rights and non-discrimination and taking into account the recommendations of the Commission on Human Rights and the Commission for Social Development.”

³⁴² <http://www.un.org/News/briefings/docs/2005/Disabilitiesbrf050812.doc.htm>

³⁴³ Preambulum, 1. Cél, 2. Definíciók, 3. Alapelvek, 4. Általános kötelezettségek, 5. Az egyenlőség és a kirekesztés megszüntetése, 6. A fogyatékosággal élő nők, 7. A fogyatékosággal élő gyermekek, 8. A tudatosság növelése, 9. Akadálymentesség, 10. Az élethez való jog, 11. Veszélyhelyzetek s sürgősség, 12. A törvény előtti egyenlőség, 13. Az igazságszolgáltatás akadálymentessége, 14. A személy szabadsága és biztonsága, 15. A kínzás, kegyetlen, embertelen vagy lealacsonyító bánásmód, illetve büntetés alóli mentesség, 16. A kizsákmányolás, erőszak és zaklatás alóli mentesség, 17. Az egyén sérthetlenségének védelme, 18. A helyváltoztatás és a nemzetiség szabadsága, 19. Az önrendelkező élet és a közösségbe való befogadás, 20. Mozgásszabadság, 21. A vélemény és szólás szabadság, és az információhoz való hozzáférés, 22. A magánélet tiszteltben tartása, 23. Az otthon és a család tiszteltben tartása, 24. Oktatás, 25. Egészség, 26. Habilitáció és rehabilitáció, 27. Munkavállalás é foglalkoztatás, 28. Megfelelő életszínvonal és szociális védelem, 29. A politikai életben és közéletben való részvétel, 30. A kulturális életben, rekreációban, szabadidős tevékenységekben és sportban való részvétel, 31. Statisztika és adatgyűjtés, 32. Nemzetközi együttműködés, 33. Nemzeti szintű teljesítés és ellenőrzés (a további cikkek (34-50) már csak eljárási jellegű kérdéseket rendeznek).

elemzés témája lehetne az egyezmény egyes cikkelyeinek az elhelyezése, sorrendje is a korábbi egyezmények cikkelyeire és szerkezeteire figyelemmel.

2.4 Az ENSZ fogyatékos személyekre vonatkozó világprogramjában³⁴⁴ használt terminológiája

A dokumentum lényegében három kulcsszót használ, ami a későbbiekben lesz fontos. A prevenció és rehabilitáció szavak ismertek magyar nyelven és jelentésük is fedi az eredeti angol prevention és rehabilitation szavak értelmét. A harmadik szó – equalization of opportunities – már több magyarázatot érdemel: ez az „esélyek kiegyenlítését”, vagyis az esélyegyenlőséget jelenti. Az esélyek kiegyenlítése itt egy olyan folyamat, amely a társadalom általános rendszeréhez (fizikai, kulturális környezet, lakhatás, (tömeg)közlekedés, szociális és egészségügyi szolgáltatások, oktatás, munkalehetőségek, sport, stb.) való csatlakozás lehetőségét nyújtja. Vagyis a jogegyenlőség csak az esélyegyenlőség garantálásával biztosítható.³⁴⁵ A megelőzés és a (vissza)illeszkedés egyéni igényekre ad választ, míg az „esélyteremtés” már megfelelő, komplex társadalmi környezetet igényel válaszképpen.³⁴⁶ Ennek a kérdéskörnek az elemzésére még többször és több helyen kitérek.

2.5 A fogyatékoság osztályozása az ENSZ-nél

Tekintettel arra, hogy a fogyatékoság rendszerezését, megítélését elsődlegesen szakmai kérdésnek tekintem, ezért ezt a kérdéskört a dolgozat a IV. Fejezetnél tárgyalja. Így – többek közt – ott került kifejtésre a 2001 óta érvényben lévő FNO³⁴⁷ és nem a jelen fejezetben.

2.6 Az ENSZ állandó szakosított szervezeteinek dokumentumai

Először a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetről³⁴⁸ (ILO) fogok értekezni, amelynek jelenleg 175 tagja van. Az ILO-t 1919-ben az első világháború befejezését követően állították fel, jóval az ENSZ létrehozása előtt. Ennek okai részben (nemzetközi) gazdasági megfontolásúak, részben humanitáriusak voltak, azonban nem volt kizárható a politikai motívum sem. A szervezet célja a munkanélküliség elleni küzdelem, a munkavállalók védelmének, a betegségek, munkahelyi balesetek, valamint a rokkantsági és öregségi nyugdíjak ügyének rendezése.³⁴⁹ Az ILO standard egyezmények (többoldalú, ratifikációt igénylő és kötelező erejű) és ajánlások (főleg az egyes, konkrét egyezmények részére ad iránymutatást a tagállamoknak) formájában jelennek meg. Eddig 180 egyezményt és 185 ajánlást fogadtak el.

1919 és 1936 közötti időszakban az ILO a munkavállalók bizonyos köreire fókuszált, majd 1944-ben az un. „*Philadelphai Nyilatkozat*” kibocsátását követően az emberek

³⁴⁴ The World Programme of Action concerning Disabled Persons az ENSZ Közgyűlésének 37. ülésén került elfogadásra 1982. december 3-án (resolution 37/52.)

³⁴⁵ A jogegyenlőség egyik legfőbb gátja az esélyegyenlőtlenség – Kálmán-Könczei, p. 149

³⁴⁶ További részletek tudhatóak meg a <http://www.un.org/esa/socdev/enable/diswpa00.htm> oldalon.

³⁴⁷ Az FNO az 1980-ban kiadott International Classification of Impairments, Disabilities, and Handicaps (ICIDH) rendszerét vizsgálta felül és lépett annak helyébe 2001 májusában a WHO 54. közgyűlésén elfogadott határozatával (resolution WHA54.21). Lásd bővebben a IV. Fejezet 2.2 pontot.

³⁴⁸ Felépítése hármassal: 1) Egyetemes Munkaügyi Értekezlet (Közgyűlés) – döntéshozó szerv (tagállamonként 4 fő – 2-2 a kormányzatot, illetve a munkáltatókat és a munkaadókat képviseli), 2) Igazgató Tanács – közgyűlési ülészek előkészítése, hozott határozatok végrehajtása, valamint a végrehajtó szerv(ek) felügyelete, és a 3) Munkaügyi Hivatal – operatív feladatok (állandó titkársági feladatok) ellátása. Czúcz (Szociális), pp. 250-251.

³⁴⁹ Czúcz (Szociális), pp. 247-249. Az ILO alapító okirat szövege része a 1921. évi XXXIII. Tc. (Trianoni Békeszerződés), 13. fejezetének.

összességére kiterjedő (munka)védelmet tűzte ki célul. Számos egyezmény született a szociális biztonság és a fogyatékos emberek érdekében,³⁵⁰ ezek közül kiemelném a szociális biztonság minimális normáiról szóló 102. számú egyezményt (1952), mert a kockázatok körében külön nevesíti a rokkantságot.³⁵¹ Ezen túlmenően a 102-es egyezmény XII. fejezet rögzíti az egyenlő bánásmód követelményét az adott ország területén tartózkodó rezidensek vonatkozásában.³⁵²

A másik fontos ENSZ szervezet, amely a fogyatékoság miatti diszkrimináció témájával foglalkozott, az UNESCO: dokumentumainak forrása az Irodalomjegyzékben felsorolásszerűen megtalálható.³⁵³ Az ILO ajánlásairól azonban még a későbbiekben lesz szó.³⁵⁴

3. Az Európa Tanács

3.1 Az Európa Tanács intézmény- és jogrendszere

Az Európa Tanács (a továbbiakban: *ET*) – nem összetévesztendő az Európai Tanáccsal (a továbbiakban: *EiT*), amely az Európai Unió egyik (ha nem „a”) legfontosabb testülete – olyan kulturális, jogi, politikai együttműködést megvalósító szervezet, amelyet az emberi jogok védelmére és az európai identitás erősítésére hoztak létre 1949-ben, Londonban. Hazánk 1990. októberében írta alá a csatlakozási okmányt.³⁵⁵ Az Európa Tanács klasszikus nemzetközi szervezet, amelyben a hagyományos értelemben vett nemzetközi (kormányközi) együttműködés alapvető jelentőséggel bír. Az ET fő szerve a Parlamenti Közgyűlés, amely meghatározott kvóták alapján a tagállamok parlamenti képviselőiből áll. A Parlamenti Közgyűlés nem hoz normatív döntéseket, azonban ajánlásokat készíthet és határozatokat hozhat, amelyek végső soron alakítják a tagállamok politikáját is. Az ET másik fő szerve a külügyminiszterekből álló un. Miniszteri Bizottság, amely döntéshozó, végrehajtó és ellenőrző szerv.³⁵⁶

Az ET Alapszabályának 3. cikke a tagállamok kötelezettségévé teszi az emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartását.³⁵⁷

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény³⁵⁸ legfontosabb, 14. cikkelye az egyezményben biztosított

³⁵⁰ Recommendation concerning Vocational Rehabilitation of the Disabled, Recommendation No 99 (1955); Recommendation on Social Security (Minimum Standards) No. 102 (1952); Convention concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation Convention No. 111 (1958); Convention concerning Vocational Guidance and Vocational Training in the Development of Human Resources, Convention No 142 (1975); Recommendation concerning Vocational Guidance and Vocational Training in the Development of Human Resources, Recommendation No. 150 (1975); Convention concerning Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons), Convention No 159 (1983); Recommendation concerning Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons), Convention No 168 (1983). Az aktív foglalkoztatáspolitikáknál még részletesebben kitérek egyes konvenciókra a V. sz. Mellékletben.

³⁵¹ Ezt továbbfejlesztette a Recommendation No. 128 on Maximum Weight (1967), bár egyik egyezményt sem ratifikálta Magyarország. Czúcz szerint ennek alapja a 99. számú egyezmény volt. Czúcz (Szociális), p. 268

³⁵² Czúcz (Szociális), p. 255-257

³⁵³ Convention against Discrimination in Education (1960); Sundberg Declaration (1981); World Declaration on Education for All (1990)

³⁵⁴ Lásd bővebben: VIII. Fejezet, 5.6 pont

³⁵⁵ 1991. évi LXXI. tv. iktatta be a magyar jogrendbe az Európa Tanácshoz való csatlakozást, kihirdetve: 1991. december 7-én.

³⁵⁶ Lovászy (Jelnyelv), pp. 65-66

³⁵⁷ „Az Európa Tanács valamennyi tagállama elismeri a jog uralmának az elvét és azt az elvet, hogy a joghatósága alá tartozó minden személy részesül az emberi jogokban és az alapvető szabadságokban. Minden tagállam kötelezi magát, hogy őszintén és tevékenyen együttműködik az I. fejezetben meghatározott cél megvalósításában.”

³⁵⁸ Az egyezményt Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvény hirdette ki.

jogok megkülönböztetés nélküli biztosításáról szól.³⁵⁹ Az egyezmény „kibővülését” és egyben az európai jogfejlődést jelzi, hogy a 12. számú, Rómában 2000. november 4-én kelt Kiegészítő Jegyzőkönyv immáron nem csak az egyezmény, hanem valamennyi törvényi rendelkezés tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést.³⁶⁰ Fontos megemlíteni, hogy a Jegyzőkönyv ugyan nem követel a részes államoktól pozitív intézkedéseket, de a valódi egyenlőség elérése érdekében lehetővé teszi a pozitív lépéseket.³⁶¹

3.2 Az Európai Szociális Karta

Anélkül, hogy részletelesebben elemeznénk az európai szociális jogalkotást (nem célja az értekezésnek), az ET egyik legfontosabb és legjelentősebb nemzetközi egyezménye a szociális jogok területén az un. Európai Szociális Karta, amelyet 1961-ben, Torinóban írtak alá.³⁶² Könczei szerint a Karta jelentőségét az is adta és adja, hogy 1999-ban az EU már „belépőként” kezelte az új tagjelölt államok részéről annak ratifikációját.³⁶³ Czúcz szerint ez volt az első olyan dokumentum, ahol jogként formálták meg a szociális jogokat, nem pedig „államcélként”, „állami feladatként”.³⁶⁴ Könczei szerint a Karta személyi hatálya (pl. 12. cikk 4. pont, 13. cikk 4. pont) nemcsak a kormányokra vonatkozik, hanem a tagállamok polgáira is.³⁶⁵ Lehoczky Kollonay úgy véli, hogy – eltérően más emberi jogi és diszkriminációt tiltó egyezményektől – a Karta nem tesz éles különbséget a politikai és a szociális alapjogok között.³⁶⁶ Kardos ugyanakkor azon az állásponton van, hogy a Kartában biztosított jogok állami kötelezettségek, nem pedig az embernek az emberi mivoltából származó alanyi jogai, tekintettel arra, hogy a Kartában biztosított jogok érvényrejuttatása nagyban függ az államok erőforrásaitól.³⁶⁷

Előzményeként az Emberi Jogok Európai Egyezménye szolgált, annak kimunkálása során, illetve azt követően a Miniszterek Bizottsága 1954-ben úgy döntött, hogy a szociális jogokról egy külön egyezményben kell megállapodni a vitás kérdések miatt.³⁶⁸ Könczei szerint az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata szintén a Karta előzményeként szolgált,³⁶⁹ mi több: „[...] bizonyos tekintetben az Emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló [...] európai egyezményhez kapcsolódik.”³⁷⁰

Az Emberi jogok Európai Egyezményének jelentősége abban áll, hogy a 14. cikkében meghatározta a megkülönböztetés tilalmát: „A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.” A definíció érdekességét az adja, hogy meglehetősen tágan értelmezi a diszkriminációt, hiszen csak példálózó jellegű a felsorolás, és talán új elemként értelmezhető a „társadalmi származás” is.

³⁵⁹ „Megkülönböztetés tilalma – A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani”

³⁶⁰ „1. Cikk: A megkülönböztetés általános tilalma - A törvényben meghatározott jogok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

³⁶¹ „[A] megkülönböztetés tilalmának elve nem gátolja az egyes államokat abban, hogy a teljes és hatékony egyenlőség előmozdítása érdekében intézkedéseket tegyenek, feltéve, hogy ezen intézkedések tárgyilagosan és ésszerűen igazolhatók.”

³⁶² Magyarország oldaláról aláírva: 1991.12.13, ratifikálva: 1999.7.8., hatályba léptetve: 1999.8.7.

³⁶³ Könczei, Az Európai Szociális Karta

³⁶⁴ Czúcz (Szociális), p. 272

³⁶⁵ Könczei (Az Európai Szociális Karta), 1999

³⁶⁶ Lehoczky Kollonay (A nők és a férfak), p. 149

³⁶⁷ Kardos (Emberi jogokat védő), p. 165

³⁶⁸ Czúcz (Szociális), p. 271

³⁶⁹ Lásd a Nyilatkozat 22. és 25. cikkelyeit.

³⁷⁰ Könczei (Mi is az Európai Szociális Karta), p. 135

Bár az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatához képest Czúcz szerint ez visszalépés volt, mert a Karta csak a dolgozók és családtagjaik szociális biztonságáról rendelkezett, azonban a folyamatosságot és az összhangot a nemzetközi jog alapelveit tekintve az jelentette, hogy a Karta 12. cikkének 2. pontja az ILO 102-es egyezményére hivatkozott.³⁷¹ Könczei szerint a Karta rendelkezései megfelelnek az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 22. és 25. cikkelyeinek is és az alapos (1953-1961 között zajló) előkészítés következményeképpen a végleges változat szintén egy „jó kompromisszum” eredményét hozta. Anélkül, hogy a Karta intézményeit és rendelkezéseit részletesen kifejtsem, meg kell említeni, hogy a szakirodalom „Karta-csomagról” beszél, ugyanis még további 4 dokumentumot kell figyelembe venni: *Kiegészítő Jegyzőkönyv* (1988),³⁷² *Módosító Jegyzőkönyv* (1991),³⁷³ *Kollektív Panaszjog Biztosításáról szóló Kiegészítő Jegyzőkönyv* (1995),³⁷⁴ végül pedig a *Módosított Európai Szociális Karta* (1996).³⁷⁵ A dokumentumok egyedülálló voltát jelzi, hogy mindegyik egyszerre hatályos.³⁷⁶

Az egyezmény szövegének elemzésekor az látható, hogy a Karta megalkotói számára nem volt kiemelt téma a fogyatékos emberek helyzete. A részleges ratifikáció esetében a 19 cikk közül kiválasztott 7 cikk („kemény mag”) közül csupán 5-öt kellett ratifikálni (úgy, hogy végeredményképpen minimum 10 cikk vagy 45 számozott bekezdés elfogadása megtörténjen), ám ezek között nem szerepelt a 15. cikkely „*A fizikailag vagy szellemileg fogyatékos személyek szakmai képzéséhez, a rehabilitációhoz és a társadalomban történő újrabeilleszkedéshez való jogá*”-ról.³⁷⁷ A cikk értelmében a Szerződő Felek vállalják, hogy:

„1. megfelelő intézkedéseket tesznek a képzési lehetőségek biztosítására, ahol szükséges ott a köz- vagy magánjellegű speciális intézmények bevonásával is;

2. olyan megfelelő intézkedéseket tesznek a fizikailag fogyatékos személyek munkába állására, mint speciális munkaerőkereső szolgáltatások létrehozása, lehetőségek teremtése a védett foglalkoztatásra és a munkaadók ösztönzése fizikailag fogyatékos személyek alkalmazására.”

A Karta rendelkezik egy külön, kifejezetten a hátrányos megkülönböztetést tiltó rendelkezéssel a Kartában foglalt jogok tekintetében (V. Rész, E. cikk).³⁷⁸ A Módosított Kartában megváltozott ez a rendelkezés: lényegében kiterjesztette az E cikk értelmét, utalva arra, hogy az Emberi jogok európai egyezményének 14. cikkelyén alapul ez a rendelkezés és egyben jóváhagyta a Szociális Jogok Európai Bizottságának jogfejlesztő tevékenységét is.³⁷⁹

³⁷¹ Czúcz (Szociális), p. 274

³⁷² Magyarország oldaláról aláírva: 2004.10.7., ratifikálva: 2005.6.1., hatályba léptetve: 2005.7.1.

³⁷³ Magyarország oldaláról aláírva: 1991.12.13., ratifikálva: 2004.2.4.

³⁷⁴ Magyarország oldaláról aláírva: 2004.10.7.

³⁷⁵ Magyarország oldaláról aláírva: 2004.10.7.

³⁷⁶ Könczei (Az Európai Szociális Karta), 1999

³⁷⁷ Megjegyzendő, hogy a Módosított Karta a Karta 15. cikkelyének szövegén is változtatott: nem fogyatékosokról, hanem fogyatékos, fogyatékossgal élő személyekről tesz említést.

³⁷⁸ „A jelen Kartában ismertetett jogok élvezetét a faj, bőrszín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti, vagy társadalmi származás, egészség, nemzeti kisebbséghez fűződő kapcsolat, születés vagy egyéb státusz alapján lehetséges hátrányos megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

³⁷⁹ „A Módosított Karta ezen új cikkelye a Független Szakértők Bizottságának a Kartával kapcsolatos eseti bíráskodását hagyja jóvá. Nevezetesen azt mondja ki, hogy a Karta preambulumban szereplő, a hátrányos megkülönböztetés mellőzését előíró záradék a Karta minden rendelkezésére vonatkozik. Ennek megfelelően a Módosított Karta semmilyen megkülönböztetést nem enged meg a benne foglalt jogokkal kapcsolatosan, az ebben a cikkelyben elfogadott indokok alapján. / Az egyezmény az Emberi Jogok Európai Egyezménye 14. cikkelyén alapul, mely a Karta preambulumbanál kimerítőbben sorolja fel az indokokat. A Karta preambulumban is említett indokokon kívül továbbiakat is tartalmaz az Egyezmény, ezek egy részéről azonban a Független Szakértők Bizottsága eseti bíráskodása során már kimondta, hogy a Kartában garantált jogokra vonatkoznak. A rendelkezés szövegében szereplő „úgy mint” névmás arra utal, hogy a diszkrimináció tilalmának indokolása korántsem teljes. Egyértelmű például, hogy többek között nem lehet terhesség miatt megtagadni nők foglalkoztatását, vagy bármilyen megkülönböztetést alkalmazni az egészségügyi ellátás igénybevételében. Az új cikkely függeléké az objektív és megalapozott indokok alapján differenciált eljárást nem tekint hátrányos megkülönböztetésnek. Ide sorolható például bizonyos életkor betöltésének, vagy bizonyos képességek birtoklásának elvárása egyes oktatási formák igénybe vételéhez. Bár a nemzeti hovatartozás nem fogadható el a

Külön értekezést lehetne írni a Karta ellenőrző – nemzetközi viszonylatban is különösen szigorú – mechanizmusáról (beleértve a korábbi Független Szakértők Bizottságáról, illetve 1998-tól a Szociális Jogok Európai Bizottságáról is), azonban a dolgozat kereteit figyelembe véve ez most nem célszerű. Annyit azonban meg kell említeni, hogy a Karta esetjogát jelentő ellenőrzési mechanizmus *Könczei* szerint a common law-típusú (hasonlóságú) esetjog kialakulásához vezetett, és immáron már több mint 30 kötetet tesz ki.³⁸⁰ *Könczei* hozzáteszi azt is, hogy az esetjog mechanizmusa jelzi, hogy „[...] a Karta jogi természetű előírásai és azok [...] ellenőrzési mechanizmusa egy határozottan művi jogrendszer részelemei. Művi, hiszen az Európa Tanács, mint nemzetközi szervezet, joga nem természetes jogfejlődés eredményeként alakult ki (ennyiben hasonló az Európai Unió jogához).”³⁸¹ A Karta esetjogát jelentős mértékben befolyásolja az 1995-ben elfogadott Kiegészítő Jegyzőkönyv a csoportos (kollektív) panaszok kezelésére, ahol a cél, hogy a pansztétel lehetőségét kibővítve (pl. nemzetközi civil és munkaadói, munkavállalói szervezetek) a Kartához csatlakozó részes államok beszámolóit, jelentéseit kívülállók, „harmadik szemként” is megvizsgálhassa, kiegészíthesse, s ez nagyobb fokú objektivitást is nyújt.

Röviden mégis szólni kell a Kartához kapcsoló esetjogról is. *Samuel* szerint a Szociális Jogok Európai Bizottsága Olaszország megfelelésének értékelése kapcsán arra a következtetésre jutott, hogy a tagállamoknak olyan egységes politikát kell kialakítani a 15. cikk végrehajtása céljából, ahol a meglévő két rendelkezés és annak értelmezésén túlmenően egy újabb, 3. pont szükségeltetik az „önállóság jogának hatékony gyakorlása” érdekében. Ennek megfelelően a Módosított Karta a Karta 15. cikkét kibővítette egy új, 3. ponttal, kijelentve, hogy: „[...] különösen előmozdítják teljes társadalmi integrálódásukat és a közösség életében való részvételüket olyan intézkedések segítségével, beleértve a technikai segédeszközöket is, amelyek célja leküzdeni a kommunikációs és mozgási korlátokat, és lehetővé tenni a hozzájutást a közlekedéshez, lakáshoz, kulturális tevékenységhez és szabadidőhöz.”³⁸²

A jelenlegi esetjog kimunkálásában jelentős szerepe van *Lehoczkyné Kollonay Csilla* professzor asszonynak, aki magyar szakértőként éppen a fogyatékossgal élő emberek jogainak védelmében tevékenykedik a Szociális Jogok Európai Bizottságának tagjaként. Kiemelkedő szerepe volt a híres autista-ügyben (No. 13/2002 International Association Autism-Euroe (IAAE) v. France), amelyben Franciaországot elmarasztalták, mert nem megfelelően járt el az autista személyeknek (gyermekek és felnőttek) az oktatáshoz való megfelelő hozzáférése tekintetben a Karta 15., 17. cikkelyeit, valamint az E szakasz rendelkezéseit alapul véve, valamint túlságosan megszorítóan értelmezte magát az atizmust is (a WHO elfogadott definíciójához képest). A 2002-ben indult és 2004-ben lezárult ügynek az (is) a jelentősége, hogy autisták európai szövetsége, mint civil szervezet kezdeményezte Franciaország ellen, és nem azt állította, hogy Franciaország nem hozta meg a szükséges törvényi, jogszabályi rendelkezéseket, hanem azt, hogy „de facto” nem érvényesülnek az autista személyek Kartában biztosított jogai. Az eljárás során azt (is) vizsgálták, hogy Franciaország ténylegesen milyen (költségvetési) intézkedéseket hozott a jogsérelem megszüntetésére.

Kiemelést érdemel még a Szociális Biztonság Európai Kódexe és annak protokollja, ugyanis ez szintén szól a rokkantsági ellátások biztosításáról, hasonlóan az ILO 102-es egyezményéhez, azonban itt a rokkantság jelentősebb figyelmet kapott.³⁸³ 1990-ben ezt a kódexet is felülvizsgálták, azonban hazánk – hasonlóan a 102-es egyezményhez – ezt sem ratifikálta.

megkülönböztetés indokaként, bizonyos körülmények között (például katonai vagy nemzetbiztonsági munkakörök esetében) méltányolható az állampolgárság kikötése.”

³⁸⁰ Könczei (Az Európai Szociális Karta), 1999

³⁸¹ Könczei (Mi is az Európai Szociális Karta), p. 139

³⁸² Samuel, pp. 197-198.

³⁸³ A rendszeres pénzbeli ellátások minimális normáit alapul véve a 102-es egyezményhez képest a protokoll szerinti ellátási minimum százalékban kifejezett értéke a férfi munkavállaló házastárssal és két gyermek esetében 26,6%-ot nőtt. A felülvizsgált kódex már csak 65%-ban maximálta a minimumstandardot. Czúcz (Szociális), pp. 278-286

3.3 Az Emberi Jogok Európai Bírósága

Az Emberi jogok Európai Bíróságát 1959-ben, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése hozta létre az Emberi Jogok Európai Egyezményének II. Fejezete alapján.³⁸⁴ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joghatósága az Emberi Jogok Európai Egyezményére terjed ki. A konkrét ügyek (1995: több mint 500 ítélet) elbírálása mellett az egyezmény szabályai értelmének a feltárásával jogfejlesztő tevékenységet is folytat.

Jogfejlesztő tevékenységére az Európai Unió Bíróságánál térek ki részletesebben.

3.4 Az ET egyéb normái

Az Európa Tanács számos alkalommal foglalkozott a fogyatékos személyek jogaival és helyzetével, azonban ezek közül egyeseket érintőlegesen említek.³⁸⁵ A következőkről kell számot adni (zárójelben a kibocsátás éve):

- 1.) Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R(86) 18. sz. ajánlása "A sport legyen mindenkié: a fogyatékosok sportja" c. Európai Chartáról;
- 2.) Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R(87) 5. sz. ajánlása az öregségi, rokkantsági nyugellátások területén;
- 3.) Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R(92) 6 sz. ajánlása "Összehangolt politikát a fogyatékkal élők számára" címmel;
- 4.) Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának AP(95)3 sz. határozata a fogyatékkal élők szakképzéséről;
- 5.) Egyezmény az emberi lények emberi jogairól és méltóságáról a biológia és orvostudomány területén – Bioetikai Konvenció³⁸⁶
- 6.) Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R(98)9 sz. ajánlása a tagországok függőségéről;
- 7.) Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec(2001)19 sz. ajánlása az állampolgárok helyi közéletben való részvételéről;
- 8.) Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ResAP (2001) 1 sz. határozata „Az egyetemes tervezési alapelvek bevezetéséről az épített környezettel összefüggő valamennyi foglalkozás tananyagába” (az ún. Tomar-határozat);
- 9.) Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ResAP (2001) 3 sz. határozata „A fogyatékkal élők teljes körű állampolgári tevékenységéért, integratív új technológiák révén”;
- 10.) Az Európa Tanács parlamenti közgyűlésének 1185 (1992) sz. határozata "A rokkantakkal kapcsolatos rehabilitációs politikákról";
- 11.) Az Európa Tanács parlamenti közgyűlésének 1592 (2003) sz. határozata "A fogyatékkal élők teljes körű társadalmi integrációjáért";
- 12.) Az Európa Tanács parlamenti közgyűlésének 1598 (2003) sz. határozata „A jelnyelvek védelme az Európa Tanács tagországaiban”;³⁸⁷
- 13.) Az Európa Tanács parlamenti közgyűlésének 1601 (2003) sz. határozata „Az intézményekben hagyott gyermekek sorsának enyhítéséről”;

³⁸⁴ A Bíróság mellett egy un. Emberi Jogok Európai Bizottsága is működött 1998 novemberéig (11. kiegészítő jegyzőkönyv értelmében). A bizottság „szűrőként” működött a Bíróság számára. Shaw, pp. 231-233

³⁸⁵ Tudni kell, hogy az Európa Tanács a hatvanas-hetvenes években több alkalommal is foglalkozott a fogyatékos emberek igényeivel, először 1960-ban a foglalkozási rehabilitáció témakörében. Az irodalomjegyzékben részletesen áttekinthető azoknak a dokumentumoknak a listája is, amelyek már nincsenek hatályban, így például: AP (60) 2: *Rehabilitation of the disabled during employment*, AP (72) 5: *Planning and equipment of buildings with a view to making them more accessible to the physically handicapped*, AP (72) 4: *Specialised transport for legless persons and paraplegics as well as for other disabled persons who may be assimilated thereto on account of the nature and seriousness of their disability*, AP (76) 2: *Services for those disabled people who need special conditions of employment*, AP (74) 8: *Ways of facilitating access to and use of means of public transport by disabled people*.

³⁸⁶ Magyarországon ratifikálta a 2002. évi VI. törvény.

³⁸⁷ Lásd még: Lovász (Jelnyelv), pp. 68-71

Fontosnak tartom a különböző politikai deklarációkat, mert azok túlmutatnak az ajánlásokon, és valós kötelezettségvállalást jelentenek, még ha jogilag gyengébb erővel is bírnak, mint például az Európai Tanács által hozott aktusok. Másrészt az EU képviselői tapasztalataim³⁸⁸ szerint ezeken a konferenciákon részt vesznek és azok dokumentumaira több esetben támaszkodnak.³⁸⁹ A „keresztbe-dolgozás” nemcsak az Európa Tanács és az Európai Tanács viszonyára jellemző, hanem az Európa Tanács és az ENSZ relációjában is igaz.³⁹⁰

Az ET történetében az első nagy jelentőségű rendezvényt a fogyatékosügy területén 1991-ben Párizsban tartották,³⁹¹ ámde tizenkét évnek kellett eltelnie ahhoz, hogy a történelmi jelentőségű, Malagai Politikai Nyilatkozat megszülessen³⁹² a fogyatékos emberek társadalmi integrációjával kapcsolatos politikákért felelős miniszterek második európai konferenciáján. „A Fogyatékos Emberek Életminőségének Javítása: A teljes körű részvételre irányuló és annak révén működő politika erősítése” címmel elfogadott deklaráció³⁹³ több előremutató elemet tartalmazott.

Ebben a dokumentumban az Európa Tanács tagállamai – összhangban az Európai Unióban tapasztalható, később tárgyalandó tendenciákkal – deklarálták többek között az alábbiakat:

- „az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok védelme és érvényesítése döntő jelentőségű a fogyatékos emberek aktív társadalmi részvétele szempontjából, valamint hogy a lehetőségek egyenlőségének a fogyatékos emberekre is kiterjedő elve olyan közös érték, amelyet az Európa Tanács minden tagországa magáénak vall.” (4. cikk);
- „kötelezettségvállalásunkat az országaink joghatósága alá tartozó valamennyi személy emberi jogainak és alapvető szabadságjogainak biztosítására, ahogyan azokat az Emberi Jogokról szóló Európai Konvenció megfogalmazza, valamint azt, hogy minden emberi lény szabadon, egyenlő méltósággal és jogokkal és azzal a lehetőséggel születik, hogy konstruktív módon hozzájáruljon a társadalom fejlődéséhez és jólétéhez továbbá, hogy mindenki egyenlő a törvény előtt és jogosult a törvény egyenlő védelmére.” (13 cikk.);
- „alapvető célunk olyan gazdasági, szociális, foglalkoztatási egészségügyi intézkedések meghozatala, amely segíthet abban, hogy minden ember maximális mértékben megőrizhesse funkcionális képességeit az idők folyamán” (21. cikk);
- „a hátrányos megkülönböztetés elleni és az emberi jogokért folytatott harc keretei között dolgozunk azon, hogy a fogyatékos emberek esélyegyenlőségét érvényesítsük valamennyi szakmapolitikai területen” (30. cikk);
- „nem alkalmazunk semmilyen megkülönböztetést a fogyatékosok eredete vagy a fogyatékos emberek személyazonosságára szerint.” (31. cikk);
- „bevonjuk a fogyatékos embereket mind az őket érintő egyéni döntések meghozásába, mind pedig az őket egyesítő szervezetek képviselőit a politikai döntéshozásba, különös figyelmet fordítva a halmozottan sérült emberekre vagy komplex rendellenességekkel élő emberekre, továbbá azokra, akik nem képesek érdekeik képviselésére” (46. cikk);

³⁸⁸ Több alkalommal vettem részt a High Level Group on Disability ülésein.

³⁸⁹ Például a „design for all” esetében: a COM(2003)650 Bizottsági Közleményben az Európa Tanács 2001-es határozatát veszi alapul az akadálymentesítés terén (Council of Europe Resolution of 15.2.2001 on the introduction of the principles of universal design into the curricula of all occupations working on the built environment.)

³⁹⁰ Az ENSZ „a fogyatékos emberek jogainak és méltóságának érvényesítéséről és védelméről szóló átfogó és teljes körű konvencióval kapcsolatos javaslatokat vizsgáló” ad hoc bizottságának munkálatait is figyelembe veszi az Európa Tanács. (Malagai Nyilatkozat, 1.10.)

³⁹¹ Franciaország, Párizs, 1991. nov. 7-8. „Összehangolt politikát a fogyatékos emberek számára!” című R(92)6 sz. Ajánlás megszületése.

³⁹² Spanyolország, Malaga, 2003. máj. 7-8.

³⁹³ http://www.coe.int/T/E/Social_Cohesion/soc-sp/Dec/20pol%20Hongrois.pdf

- „előmozdítjuk a szociális partnerek, valamint a politika alakításában részt vevő összes többi közösségi és magán érdekelt és szereplő bevonását és együttműködését” (47. cikk).

3.5 A fogyatékos személyek integrációjáért és rehabilitációjáért felelős szakértő bizottság (CD-P-RR) tevékenységéről

Az Európa Tanács fogyatékos emberek rehabilitációjával és integrációjával foglalkozó bizottsága, azaz a fogyatékos személyek integrációjáért és rehabilitációjáért felelős szakértő bizottsága (CD-P-RR)³⁹⁴ – a szociális és közegészségügyi részegyezmény alapján folyó kormányközi együttműködés keretében – megkezdte egy olyan Európai Akcióterv kidolgozását, amely a Malagai Nyilatkozatban megfogalmazott alapelvek alapján nagyigényű, részletes, de rugalmas cselekvési terv elfogadását jelentheti mind nemzeti, mind nemzetközi szinten. 2005 végén az 5. tervezetnél tart a bizottság és 2006 folyamán összeállhat a végleges változat.

Az Európai Akcióterv célja a Malagai Nyilatkozat alapján a „fogyatékos emberek, bármilyen korú személyekkel szembeni diszkrimináció valamennyi formájának kiküszöbölése, ideértve a fogyatékos nőket és a nagyfokú támogatásra szoruló fogyatékos személyeket, olymódon, hogy ők is élvezhessék az emberi jogokat, az alapvető szabadságjogokat valamint az állampolgári tevékenységben való teljes körű részvételt” (19. cikk).

A Malagai Nyilatkozat szerint ez az Akcióterv egy olyan, „a következő évtizedre szóló új európai politikai keretet [jelent] az emberi jogokra és a különböző szereplők közötti partneri kapcsolatokra alapozva, amely stratégiai célokat és kiemelt problémákat határoz meg annak érdekében, hogy megvalósíthassuk a fogyatékos emberek teljes körű állampolgári tevékenységét és aktív részvételét a közösség életében, működőképes, gazdaságilag megvalósítható és fenntartható politikák útján” (49 cikk).

4. A Vatikán növekvő szerepvállalása

A politikai, kormányzati folyamatok után érdemes megemlíteni azt a tényt, hogy a katolikus egyház is meghallotta az idők szavát. II. János Pál pápa a történelmi, jubileumi év során 2000. december 3-án megtartotta azt a szentbeszédét, illetve nyilatkozatát,³⁹⁵ amelyben a fogyatékos személyek jogaival és helyzetével foglalkozott, megemlékezve és tisztelve az 1975-ben az ENSZ Közgyűlése által elfogadott, korábban említett Deklaráció előtt.

Tekintettel arra, hogy a katolikus egyház fejének nyilatkozataira az európai politikában odafigyelnek és sok ember számára jelent útmutatót, érdemes megvizsgálni az egyházi állam mindenkor vezetőjének hozzáállását erkölcsi kérdésekben is. XVI. Benedek pápa még Ratzinger bíborosként az „Isten és a világ” című interjúkötetében a következőt mondta: „[...] azok, akik igazán hátrányos helyzetben vannak, a fogyatékosok, s mások, akik nyomorban nőnek fel, sohasem találhatnak alkalmat önmegvalósításukhoz [...] meg kell állapítanunk, hogy a fogyatékos sem olyan teremtmény, akinek voltaképp nem kellene lennie. Éppen fogyatékoságában rejlik sajátos értéke. S Krisztus, aki hagyta, hogy töviskoszorút tegyenek rá, és azt mondja magáról, féreg vagyok és nem ember, a fogyatékosok seregébe állt, akiknek üzenetük van, mint szenvedő, szeretetünket igénylő, visszasugárzó embereknek – ha éberek vagyunk erre.”

³⁹⁴ http://www.coe.int/T/E/Social_Cohesion/soc-sp/Integration/ - több alkalommal is képviseltem Magyarországot ebben a testületben. Aktívan részt vettem az Akcióprogram szövegezésében (tudatosság növelése alcím) és a szakmai beszámolót is én készítettem a „The Status of sign languages in Europe” című, 2005. áprilisában az Európa Tanács által publikált anyag 4.3. Hungary című részfejezetéhez.

³⁹⁵ http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/speeches/documents/hf_jp-ii_spe_20001203_jubildisabled_en.html

Fontos tudnunk, hogy a pápa hazája, Németország a világ azon kevés országának egyike, ahol a legmagasabb szintű törvényben, magában az alkotmányban is külön kitérnek a fogyatékos személyek jogaira. A német alkotmány 3. cikke kijelenti: „senkit sem érhet hátrányos megkülönböztetés fogyatékosága miatt”.

5. Amnesty International

A fogyatékos személyek emberi jogairól a gyakorlatban – meglepő módon – manapság is relatíve kevés szó esik világszerte. Az Amnesty International is kivételesen és nem kitüntető jelleggel ejt szót a fogyatékos személyek jogainak megsértése esetében, annak ellenére, hogy az ilyen jogsértések szinte mindennaposak a legtöbb országban. Az utóbbi időben mintha az Amnesty International is változtatott volna korábbi gyakorlatán és Bulgária esetében komolyan vizsgálta ezt a területet is, legalábbis a szellemi fogyatékos gyermekek esetében. (Lásd a Fakia szociális intézményben történetekre vonatkozó megállapításokat).³⁹⁶

6. Egyéb, a fogyatékosüggyel kapcsolatos néhány, további nemzetközi deklaráció

A nemzetközi rendezvények sokaságából az alábbi eseményeket és határozatokat tartom fontosnak, szinte csak példálózó jelleggel:

- Az európai helyi és regionális kormányzati szervek állandó konferenciájának (jelenleg: az európai helyi és regionális kormányzati szervek kongresszusa, CLRAE) 216 (1990) sz. határozata „A rokkantak rehabilitációjáról és integrációjáról: a helyi szervek szerepe”;
- Fogyatékos Emberek Európai Parlamenti ülése, Brüsszel, 1993. december 3.
- A második idősügyi világkongresszus (Madrid, 2002. április 8-12.) által elfogadott Nemzetközi Idősügyi Akcióterv;
- Az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának idősügyi miniszteri konferenciáján (Berlin, 2002. szeptember 11-13.) elfogadott, a 2002. évi madridi nemzetközi idősügyi akcióterv regionális végrehajtási stratégiája;
- Az Európai NGO Fórum (Madrid, 2003. április 8.) által elfogadott, az európai fogyatékosággal élők mozgalmának az Európa Tanács második fogyatékosügyi konferenciája számára készített okmánya: „A szavaktól a tettekig”.
- Rigai ICT konferencia (2006. június 11-13.) az Európai Unió tagállamainak, a csatlakozó és jelölt tagállamainak, valamint az EFTA tagországainak minisztereinek nyilatkozata az elInclusion („elektronikus befogadás”) kapcsán

³⁹⁶ <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGEUR150112003?open&of=ENG-BGR>

VI. A fogyatékoság mint mozgalom előtérbe kerülése – az USA politikája

Előjáróban leszögezném, hogy az Egyesült Államokban törvényi szinten a fogyatékos személyek – mint kisebbség – (polgári) jogait először 1990-ben szabályozták az Americans with Disabilities Act-ben (a továbbiakban: **ADA**),³⁹⁷ amely történelmi jelentőségűnek bizonyult. Korábban egy olyan társadalmi csoport, amelynek tagjai etnikailag nem homogének, jogilag kisebbségi státuszt még sosem vívott ki.

Jelen értekezés terjedelme nem teszi lehetővé, hogy az Egyesült Államok nagyon gazdag jogfejlődését a hátrányos megkülönböztetés elméleti és jogalkalmazási problematikáján keresztül – teljes mélységében – vizsgáljam meg. Alapvetően a faji és a nemek közötti megkülönböztetés tilalmáról kell értekezni, akkor, ha az USA antidiszkriminációs politikájáról akarunk beszélni, annak nagyon gazdag gyakorlatával.

Talán ebben a kérdésben a legelső, fontos jogi dokumentum a 13. számú alkotmánykiegészítés (1865), amelyben a rabszolgaság intézményét – abszolút jelleggel – tiltották meg. A következő lépcső a 14. számú alkotmánykiegészítés volt, amikor a jogok egyenlő élvezetét (egyenlő jogvédelem)³⁹⁸ rögzítették 1868-ban. Az egyesült államokbeli bírói gyakorlat 1896 és 1954 között lényegében a „*separate but equal*”, azaz „*elkülönítve, de egyenlően*” elv alapján működött, ami azt jelentette, hogy mindenki azonos jogokat élvezett, de külön. Ennek példája volt a *Plessy v. Ferguson-ügy*,³⁹⁹ ahol alkotmányosnak ítélték azt a helyzetet, hogy a feketék ugyan utazhattak a vonatokon, de csak a nekik („*colored*”) kijelölt kocsikban. *Dworkin* szerint ez nem a faji elkülönülést tiltotta, épp ellenkezőleg.⁴⁰⁰ Itt említette *John Marshall Harlan* bíró a *color-blind* jellegét az amerikai Alkotmánynak, kifejezve, hogy nincs bőrszín alapján domináns, uralkodó csoport az USA-ban. *Halmai* szerint ez a felfogás egyben a pozitív diszkriminációt is kizárja.⁴⁰¹ A *Sweatt v. Painte-ügyben*⁴⁰² a Legfelsőbb Bíróság hasonlóan járt el 1950-ben: nem azt kifogásolták, hogy a feketék fizikailag el vannak különítve a texasi jogi karon („*law school for Negroes*”), hanem azt, hogy nem ugyanazt a minőségű, azaz egyenlő hozzáférhetést (szolgáltatást) kapják az oktatáshoz.

A legfontosabb ügy pedig a híres *Brown v. Board of Education of Topeka*⁴⁰³ volt, amelyben a Legfelsőbb Bíróság – a republikánus beállítottságú *Earl Warren*-nek köszönhetően – kijelentette, hogy a szegregáció, az elkülönítés (azaz a „*separate but equal*”-formula) diszkriminatív, az egyenlőséget sérti a közoktatásban, így alkotmányellenes. *Thurgood Marshall* bíró pedig megfogalmazta, hogy „*ha elkülönített, szükségképpen egyenlőtlen*”⁴⁰⁴ a faji szegregáció. Az döntést követő felfordulást jelzi, hogy az ítélet által sugallt kezdeményezéseket lényegében éveken keresztül megakadályozták amerikai Délen, sőt, *Eisenhower* elnöknek még a katonaságot is be kellett vetnie azért, hogy a Legfelsőbb Bíróság döntése érvényre jusson (az ún. Little Rock-Crisis).⁴⁰⁵

Az USA-ban ettől számítva komoly fejlődésen ment keresztül a megerősítő intézkedések („*affirmative actions*”) gyakorlata, egészen az utóbbi időkig, amikor az egyre nagyobb viták keresztüzébe került. Az első jelentős lépés *Kennedy* elnök 10925-ös számú, az egyenlő foglalkoztatási esélyek biztosítását elősegítő, a szövetség kormánnyal szerződéses viszonyban lévő munkaadók által megteendő pozitív lépéseket megkövetelő

³⁹⁷ 1990. július 26-án fogadták el az Americans with Disabilities Act-et amely egyértelműen kisebbségként definiálja a fogyatékosokat a törvény céljainál (Sec. 2.): „(7) individuals with disabilities are a discrete and insular minority who have been faced with restrictions and limitations, subjected to a history of purposeful unequal treatment, and relegated to a position of political powerlessness in our society, based on characteristics that are beyond the control of such individuals and resulting from stereotypic assumptions not truly indicative of the individual ability of such individuals to participate in, and contribute to, society”

³⁹⁸ „[...] no state shall [...] deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.”

³⁹⁹ 163 U.S. 537 (1896)

⁴⁰⁰ *Dworkin* (Alkotmány), p. 11

⁴⁰¹ *Halmai*, 1999

⁴⁰² 339 U.S. 629 (1950)

⁴⁰³ 347 U.S. 483 (1954)

⁴⁰⁴ „If separate, inherently unequal”

⁴⁰⁵ <http://www.nps.gov/chsc/historyculture/index.htm>

rendelete volt 1961-ben. (A rendelet a hátrányos megkülönböztetést tiltotta a faji, vallási, illetve bőrszín és nemzeti hovatartozás alapján.) *Johnson* elnök ezt a politikát vitte tovább a nők esélyegyenlőségének elősegítése érdekében. *Nixon* elnök már a kisebbségekhez tartozók foglalkoztatásának a kötelezettségét írta elő.⁴⁰⁶

A Legfelsőbb Bíróságnál – annak aktivizmusának köszönhetően – sorra születtek olyan ítéletek, amelyekben a megerősítő intézkedések alkotmányosságát vizsgálták. A viták komoly válságot jeleztek, például híres a *Bakke-ügyben*⁴⁰⁷ a kilenc bírónak lényegében hat különböző álláspontja volt az egyetemi felvételnél alkalmazott kvótákkal kapcsolatosan. A Legfelsőbb Bíróság azt állapította meg végül, hogy egy egyetem által alkalmazott megerősítő intézkedés – faji alapon történő „pozitív” elkülönítés a felvételi kapcsán – nem alkotmányosértő, amennyiben a faji tulajdonság csupán egy szempont a sok közül a felvételnél, azaz a „kemény” kvóta az, amely önmagában alkotmányellenes. (*Marschall* bíró ehhez még azt is hozzátette, hogy: „Az egyenlőtlen kezelés öröksége miatt meg kell engednünk a társadalom intézményeinek, hogy tekintetbe vegyék a fajt, amikor arról döntenek, ki legyen befolyásos, jómódú és tekintélyes Amerikában.”)⁴⁰⁸

Ez az álláspont győzött 2003-ban a *Gratz v Bollinger*⁴⁰⁹ és a *Grutter v. Bollinger-ügyekben*.⁴¹⁰ nem áll összhangban az Alkotmánnyal az „automatikus” kvóta a michigeni egyetemi felvételnél sem, még a társadalmi sokszínűség, diverzitás elérése, biztosítása érdekében sem. *Dworkin* úgy látja, hogy az ügy az egyik legjelentősebb az affirmative action témakörében és soha nem látott társadalmi és szakmai vitát indukált. Meglepő viszont az is, hogy a legnagyobb cégek és állami szervek, mint például a Coca-Cola, Microsoft vagy a hadsereg egyenesen kiállt a megerősítő intézkedések mellett. (A hangsúlyeltolódást már az 1996-os *Hopwood-ügy*⁴¹¹ is mutatja, ahol nem támogatta a Legfelsőbb Bíróság a faji sokszínűség biztosítását, mint érvet az affirmative action folytatásakor.)⁴¹² A Legfelsőbb Bíróságon egyébként az affirmative action legádázabb ellenfele éppenséggel az egyetlen afrikai-amerikai bíró, *Clarence Thomas*. Fontos rögzíteni, hogy *Thomas* bíró személyes véleménye az, hogy minden, ami akceptálja az affirmative action elméletét, az azt sugallja, hogy a feketék (*blacks*) alacsonyabbrendűek.⁴¹³

Az 1980-ban született, *Fullilove v. Klutznik-ügyben*⁴¹⁴ a Legfelsőbb Bíróság ugyanakkor alkotmányosnak találta azt, hogy a szövetségi pénzalapok 10%-át kitevő összeg erejéig az USA kormánya csak feketék (afrikai-amerikaiak) tulajdonában álló cégektől vásároljon árut vagy szolgáltatást. 1989-ben a *Croson-ügyben*⁴¹⁵ már alkotmányellenesnek találta az előnyben részesítés ilyen típusú formáját.

A fogyatékos emberek érdekvédelmi, jogvédelmi tevékenysége mindezen előzményeket követően talán túl későn, túl gyengén indult az ADA-ig vezető úton – ami egyébként nem is csoda az érintettek társadalmi helyzetét, érdekérvényesítő képességét tekintve.

Lássuk, mi vezetett idáig.

1. A Cowell Residence Program és a Rehabilitációs Törvény

Middleton, Rollins és Harley is utaltak rá tanulmányukban,⁴¹⁶ hogy a fogyatékos emberek érdekében elindult mozgalom valóban a súlyosan fogyatékos polgárok hatékony

⁴⁰⁶ Ennek előzményeként tekinthető Roosevelt 8802-es rendelete volt. Kovács, pp. 415–416

⁴⁰⁷ 438 U.S. 265 (1978)

⁴⁰⁸ Halmai, 1999

⁴⁰⁹ 539 U.S. 244 (2003)

⁴¹⁰ 539 U.S. 306 (2003)

⁴¹¹ 78 F.3d 932 (5th Cir. 1996)

⁴¹² Dworkin (The Court), 2003

⁴¹³ Clarence Thomas tells black lawyers, he'll still oppose affirmative action - National Report, FindArticles 1998. augusztus 17.

⁴¹⁴ 448 U.S. 488 (1980)

⁴¹⁵ 488 U.S. 469 (1989)

⁴¹⁶ Middleton-Rollins-Harley, 1999

önszerveződésének, fellépésének köszönhető. A hatvanas évek elején – mint köztudott – az afro-amerikaiak úgy vélték, hogy bőrszínük alapján nem képesek élni jogaikkal és úgy érezték, hogy hátrányos megkülönböztetésben részesülnek az élet valamennyi területén. Hasonló problémával küzdöttek a fogyatékos emberek is, akik a fogyatékoságuk miatt váltották ki a társadalom ellenérzését.

A hatvanas években az amerikai Berkeley-ből, California államából indult el az önálló életvitel mozgalma. A mozgalom elindítása *Ed Roberts* nevéhez fűződik, aki 1962-ben kétévi küzdelem után végül beiratkozhatott a helyi egyetemre (előzőleg a Kalifornia Rehabilitációs Hivatala elutasította kérelmét, súlyos mozgássérülése miatt). Roberts nemcsak mozgássérült volt, hanem még vastüdőre is szorult súlyos betegsége (gyermekbénulás) miatt. Eleinte a Cowell Kórházban volt „elszállásolva” a campus területén. Fáradtságos munkával, környezetének ellenséges hangjaival nem törődve akadálymentesítette közvetlen környezetét. A harcias öntudatnak híre kelt és néhány éven belül már tucatnyi súlyos fogyatékossgal élő diákja lett az egyetemnek és a kórháznak. Így indult el tehát az un. Cowell Residence Program.

A helyzet lassan változott, amit jól mutat, hogy a mozgalom megszületését követő négy, és két évvel az 1964-es Civil Rights Act (a továbbiakban: **Antidiszkriminációs Törvény**) elfogadása után *Jacobus tenBroek*, a Berkeley Egyetem politológus professzora – aki egyben a Vakok Nemzeti Szövetségének alapító elnöke volt – megjegyezte, hogy a legfontosabb a közösség általi elfogadottság és a jog: hogy léteznek. Amikor a professzor megfogalmazta gondolatait, akkor még tetszőlegesen megtagadhatták tőle, hogy repülőre vagy vonatra szálljon, annak ellenére, hogy jegyet váltott. Nem volt jogi védelme akkor sem, amikor ügyeit intézve a bankba vagy akár egy étterembe ment.⁴¹⁷

A Cowell Residence mozgalom kapcsán a bővülő diáklétszám azonban nem feledtette azt a tényt, hogy a kórház területét a fogyatékos diákok nem hagyhatták el a campuson lévő akadályok miatt. 1970-ben szövetségi segítség révén elindulhatott a Fizikailag Sérült Diákok Programja, melynek a célja az volt, hogy a kilenc „alapító atya”⁴¹⁸ kimozdulhasson és a campuson úgy mozoghasson, mint bármely más diák. (Más megfontolása is volt az összefogásnak: a szállásokért fizetendő díjak nagyon magasak voltak, illetve nem voltak átalakítások a hozzáférhetőség szempontjából.)

A mozgalom következő állomása akkor volt, amikor *Nixon* elnök megvétózta a rehabilitációról szóló törvényjavaslatot, ám a harcos fellépésnek köszönhetően Washnigton a tiltakozók városa lett és a tüntetők még a forgalmat is leállították. *Nixon* 1973. szeptemberében végül aláírta a törvényt (Rehabilitation Act, a továbbiakban: **Rehabilitációs Törvény**), amely így kihirdetésre került.

A Rehabilitációs Törvényben megfogalmazták mindazon rendelkezéseket, amelyek az ADA előtt a fogyatékos személyek integrációját elősegítették, különösen a foglalkoztatás terén.⁴¹⁹ A törvény alapján indult meg számos program (önálló életvitel programok, képzési, kutatási kezdeményezések, állami rehabilitációs program) és a National Council on Disability⁴²⁰ munkája szövetségi forrásból, valamint megtiltották a szövetségi, állami szolgáltatók és szövetségi forrással működő szervezetek számára a diszkriminációt.⁴²¹

Fontos látni azt – amire *Hull* is rámutatott –, hogy a Rehabilitációs Törvény 504-es szakasza⁴²² lényegében megegyezett az 1964-es Antidiszkriminációs Törvény 601-es antidiszkriminációs rendelkezésével.⁴²³ Itt tehát a kifejezett jogi deklaráció mellett egyes elemek is konkrétan utalnak az afrikai-amerikaiak jogai hasonlóságára.

⁴¹⁷ Francis, 2000

⁴¹⁸ Ők alkották a nevezetes Gördülő Brigádöt (Rolling Quads) – Kálmán-Könczei, p. 113

⁴¹⁹ ADA V. Cím, 501-504. szakasz

⁴²⁰ Az (amerikai) Országos Fogyatékosügyi Tanács.

⁴²¹ Employment Laws: Disabilities and Discrimination, US Department of Labor, Office of Disability Employment Policy

⁴²² Megtiltja a hátrányos megkülönböztetést a lakhatás, egészségügyi és oktatási szolgáltatások, valamint a foglalkoztatás terén.

⁴²³ Hull, 1979.

Middleton, Rollins és Harley⁴²⁴ arra mutat rá, hogy az ADA-hoz vezető utat egyrészt az 1964-ben elfogadott ún. Antidiszkriminációs Törvény kövezte ki a Rehabilitációs Törvényen keresztül. A képet árnyalja, hogy a hetvenes és nyolcvanas években – az ADA-t megelőzően – más, számos előremutató jogszabály⁴²⁵ is született az USA-ban. Másrészt a súlyosan fogyatékos emberek öntevékeny mozgalma, nem kis mértékben az amerikai feminista mozgalmak sikere, és a vietnami háborúból hazatérő, a háború alatt fogyatékosná vált veteránok miatt vált ismertté és támogatottá.⁴²⁶ Céljuk a már korábban⁴²⁷ elemzett önálló életvitel megalapozása és kialakítása volt, amelynek lényege, hogy – hasonlóan *Sen* korábban hivatkozott érveléséhez – a fogyatékos embernek legyen lehetősége választani. A választás lehetősége teszi képessé a fogyatékos embert, hogy saját életét irányíthassa és csökkenthesse a mindennapi kiszolgáltatottságát.

1977-re azonban kiderült, hogy a Rehabilitációs Törvény végrehajtásához szükséges szabályok hiányoznak. 1977. április 5-étől újabb tiltakozások indultak és 10 amerikai nagyvárosban „elfoglalták” a szövetségi épületeket: egyszerűen beültek a kormányzati épületek helyiségeibe és nem mozdultak onnan. Csak San Francisco-ban 150-en tettek így. Április 30-ára a Carter-adminisztráció rendeletekkel erősítette meg a Rehabilitációs Törvény 504-es szakaszának végrehajtását az akadálymentesítés terén.⁴²⁸ A fogyatékossgal élő amerikai polgárok érdekérvényesítőképességét jól jelzi az a tény, hogy az USA elnöke mellett két olyan testület is működik, amely a fogyatékos emberek helyzetével külön is foglalkozik (President's Committee on Employment of People with Disabilities, President's Committee on Mental Retardation).⁴²⁹

2. A Fogyatékossgal Élő Amerikaiak Törvényéről

Mindezen előzmények alapján és a politikai érdekérvényesítés további sikereinek köszönhetően új törvényt fogadott el a Kongresszus 1990-ben. Az ADA megalkotásakor a jogalkotó három területet jelölt meg, mint célt: meghatározott akadályok lebontása, esélyegyenlőtlenségek megszüntetése és a szükségtelen függőség valamint a teljesíthetetlen aktivitás csökkentése.⁴³⁰

Az ADA tiltja a diszkriminációt a foglalkoztatásban,⁴³¹ a közszolgáltatások⁴³² és a szövetségi programok tekintetében,⁴³³ a tömegkommunikációban⁴³⁴ és a középületek használatánál.⁴³⁵

⁴²⁴ Middleton-Rollins-Harley, 1999

⁴²⁵ Architectural Barriers Act (1968), Rehabilitation Act (1973), Education for All Handicapped Children Act (1975), Developmental Disabilities Assistance and Bill of Rights Act Amendments (1975), Voting Accessibility for the Elderly and handicapped Act (1984), Air Carrier Access Act (1986).

⁴²⁶ Bagenstos, (Justice) p. 51

⁴²⁷ Lásd bővebben: II. Fejezet., 3.2 pont.

⁴²⁸ Ed Robert's 504 Victory Speech

⁴²⁹ Lovászy (Nemzetközi jogi áttekintés), p. 30

⁴³⁰ Francis, 2000

⁴³¹ Az I. Cím foglalkozik ezzel a kérdéssel (101-108 szakaszok). A törvény hatálya alá tartozó foglalkoztatók (pl. 15 főnél több munkavállalót foglalkoztató magáncégek, oktatási intézmények, állami és szövetségi intézmények, stb.) részére megtiltja valamennyi munkával kapcsolatos tevékenység (felvétel, fizetés, előléptetés, stb.) során a fogyatékos dolgozók diszkriminálását. Mindezen túlmenően az 503. szakasz a mentálisan sérült személyek foglalkoztatása során minden egyes szövetségi megbízás esetén - amennyiben annak értéke eléri az évi 10.000 dollárt - alkalmazandónak tartja a megkülönböztetés tilalmát. Továbbá programokat indítanak a képzett fogyatékos emberek elhelyezésére is a Department of Labor segítségével.

⁴³² A II-III. Címek tartoznak ehhez a kérdéscsoporthoz (201-310. szakaszok). Ezekben a Címekben szabályozzák a mindenki előtt nyitva álló állami és magánkézben lévő szolgáltatásokra vonatkozó előírásokat. Az alkalmazási köre meglehetősen tág: kereskedelmi szolgáltatásoktól kezdve a repülésig és a vasúti közlekedésig. Létszámra tekintet nélkül valamennyi szövetségi és állami intézmény esetében ír elő kötelezettségeket. Az 501. szakasz mindezen túlmenően pozitív cselekvést (pl. képzett ("qualified") fogyatékos emberek foglalkoztatására és akadálymentesítésre) is előír, pl. szövetségi ügynökségek és a postai szolgáltatások terén.

⁴³³ 504. szakasz arról rendelkezik, hogy a szövetségi programok és (szövetségi forrásban részesülő) intézmények, mint például iskolák, egyetemek, napi gondozó intézmények, kórházak, szociális intézmények irodái nem járhatnak el diszkriminatív módon.

Diller úgy látja, hogy az ADA az un. civil rights modelt veszi alapul, mert diszkriminációnak tekinti a fogyatékoság miatti visszás munkáltatói döntéseket és a „reasonable accommodation”, azaz az ésszerű körülmények biztosításának megtagadását. A törvény bevezetőjében kisebbségként definiálja a fogyatékos embereket, és Diller értelmezése szerint a törvény retorikája, megközelítése (hátrányos sztereotípiák elleni küzdelem) és felépítése a faji és a nők kisebbségvédelmével foglalkozó jogszabályokkal analóg.⁴³⁶ Ennek némileg ellentmond az, hogy a *Cleburne, TX v. Cleburne Living Center*-ügyben⁴³⁷ a Legfelsőbb Bíróság 1985-ben elutasította azt, hogy a fogyatékos emberek alkotmányos jogvédelem tekintetében un. „suspect class”, azaz különlegesen védett csoporttá váljanak a bíróság gyakorlatában.

Az ADA megerősítésére 1998-ban a humánerőforrás-fejlesztésről, illetve az ADA 508-as szakaszának a kiegészítésére újabb törvényt⁴³⁸ hoztak. Ennek a törvénynek az a célja, hogy az elektronikus és információs technológiák akadálymentesítését a fogyatékosággal rendelkező alkalmazottak és ügyfelek érdekében előírja a szövetségi és állami szervezeteknél, beleértve a postai szolgáltatást is, feltéve, ha ez nem okoz „rendkívüli terheket”.⁴³⁹ Ezen túlmenően megreformálták a rehabilitációs rendszert is, létrehozva egy egyablakos és integrált szolgáltatást, az ún. One-Step Career Centerek⁴⁴⁰ hálózatát.

A fogyatékoság definíciója az ADA-ban azért érdekes, mert az itt használt fogalom szűkebb körű védelmet nyújt, mint a később bemutatandó, 2000/78/EK Keretirányelvben alkalmazott fogalom, mert az amerikai definíció csak a konkrét személyt részesíti védelemben, nem pedig magát a fogyatékoságon alapuló megkülönböztető magatartást tiltja.⁴⁴¹

Hibájának azt róják fel, hogy „panasz-központú”,⁴⁴² azaz csak kérelemre indul eljárás a törvény megsértése miatt, továbbá jogi visszaélésekre is lehetőséget ad.

3. Bírói gyakorlat fejlődése az USA-ban, néhány esettel illusztrálva

Pokol szerint egy 1925-ös törvénymódosítás révén az Egyesült Államok szövetségi Legfelsőbb Bíróságának (a jelen VI. fejezetben a továbbiakban: **Legfelsőbb Bíróság**) hatalma jelentősen megnőtt, méghozzá úgy, hogy kivették a rendes fellebbezés eljárásból és a testület önállóan meghatározhatta, hogy milyen ügyekben dönt.⁴⁴³ Ennek eredményeképpen *Pokol* szavaival élve a szelektálási hatalmuk birtokában erősen redukált számú ügyek esetében immáron „átfogó elveket” és „alkotmányos célokat” fogalmazhattak és fogalmaznak meg a bírák, eltávolodva az eredeti törvénytől. Végül soron ez ahhoz vezetett, hogy a bírói jog igazi alternatívát nyújtott a törvényhozói és az elnöki hatalommal szemben is a főbb társadalmi-jogi kérdések esetében. Ez pedig kihatott az alacsonyabb bírói fórumokra is. Ugyanakkor, mint *Badó* megjegyzi: „[...] a bíróság csak akkor követi a saját szintjén született ítéletet, ha az meggyőző erejű. Ez a lehetőség óriási hatalmat ad az éppen

⁴³⁴ A IV. rész alá tartozik a telekommunikációs relé szolgáltatások megvalósítása (401-402-es szakaszok), melyet az ADA 1993-ig rendelt el. Ez egy 24 órás diszpécser-szolgálat, mely közvetít a telefonba beszélő halló és az írótelefonba író hallássérült között.

⁴³⁵ 502. szakasz akadálymentesítési testületet (Architectural and Transportation Barriers Compliance Board) hoz létre az 1968-as Architectural Barriers Act-en alapulva, amely a hozzáférhetőségi standardokat felügyeli.

⁴³⁶ Diller, pp. 31-32

⁴³⁷ 473 U.S. 432 (1985)

⁴³⁸ Workforce Investment Act of 1998, Public Law 105-220

⁴³⁹ „undue burden”

⁴⁴⁰ Egy rendszerbe integrálták a foglalkozási rehabilitációt, felnőttoktatást és egyéb szociálisan rászorulóknak képzési-oktatási programjait.

⁴⁴¹ „SEC. 3. DEFINITIONS, (2) Disability [...] means [...]

(A) a physical or mental impairment that substantially limits one or more of the major life activities of such individual;

(B) a record of such an impairment; or

(C) being regarded as having such an impairment.”

⁴⁴² „complaint-driven”

⁴⁴³ Pokol, p. 13

ítélkező bírák kezébe, akik – beállítottságuktól, aktivizmusra való hajlamuktól függően – a jogfejlődés új irányát meghatározó döntéseket hozhatnak. Ez legszembetűnőbben a Legfelsőbb Bíróság esetében érvényesül.⁴⁴⁴ Sőt, mi több, szociológiailag igazolt tény, hogy az amerikai bírák kevésbé tekintik szentírásnak a korábbi bírói döntéseket, illetve hogy a jogszabályok értelmezésénél is jóval „nagyvonalúbbak” és flexibilisek, mint angol kollégáik.⁴⁴⁵

Ehhez kapcsolódóan fontos megjegyezni, hogy Bagenstos szerint Ruth Bader Ginsburg⁴⁴⁶ bíró – aki korábban a nők jogainak a védelmezője volt az 1970-es években és jelenleg a Legfelsőbb Bíróságon a fogyatékos embereket érintő ügyekben fogalmaz meg markáns véleményt – azt az álláspontot képviseli, hogy a bíróságok komoly szerepet töltenek be a társadalom formálásában, és a bírácoknak részt kell venniük egy ún. társadalmi dialógusban.⁴⁴⁷

A szakirodalom szerint az egyes bírák több politikai szempont alapján kerülnek megítélésre, de annyi bizonyos, hogy „[...] az egyenlőség kérdése, melynek problematikájára a liberálisok [...] a konzervatívokkal ellentétben rendkívüli érzékenységet mutatnak,”⁴⁴⁸ nagy szerepet kap a kiválasztás során. Ginsburg véleményét tükrözi a szakirodalom álláspontja is, miszerint a bírák erősen politizálnak.⁴⁴⁹ Badó hozzáteszi, hogy már a Legfelsőbb Bíróság bíráinak elnöki jelölése is szabályos politikai viharokat okozhat, mint ahogy ez történt Robert Bork esetében Ronald Reagan elnöksége alatt,⁴⁵⁰ vagy éppenséggel 2005 év végén George W. Bush és jelöltje, Harriet Miers esetében.

A szakirodalom szerint kimutatható, hogy a jelenlegi bírói gyakorlat nem egységes, sőt ellentmondásos, különösen az utóbbi évek döntéseit alapul véve.⁴⁵¹ Ez Badó szerint több okra vezethető vissza. Egyrészt a törvényjavaslatok szóhasználatának precizítására és dogmatikai egyeztetésére az USA-ban nem fordítanak akkora figyelmet, mint Angliában, hiszen a törvény megszavazásáig a számos módosító javaslattal úgyszólván megváltozik annak szerkezete, eredeti egységessége. Ennek az a következménye, hogy a törvények precizitásának hiánya a jogalkalmazásra bízva az új törvények jogrendszerbe való illesztésének kötelezettségét, így a bírák ennek megfelelően a büntetőjog területét kivéve nem ragaszkodnak a szó szerinti értelmezéshez, hanem elismerik, hogy egy adott esetben akár más megoldás is születhet.⁴⁵² Másrészt nem alakult ki egységes szakmai színvonal, jogi kultúra az Egyesült Államokon belül, illetve csekély ennek a hagyománya, legalábbis az angol jogászokéhoz képest. Mi sem bizonyítja ezt jobban, hogy Massachusetts államban 1935-ig minden előképzettség nélkül bárki ügyvédi tevékenységbe kezdhetett, feltéve, hogy büntetlen előéletét igazolta,⁴⁵³ sőt az egységes jogértelmezés hiányát mutatja az is, hogy az Angliában tapasztalható közegyezség sem alakult ki, többek közt a jogásztársadalom sokszínűsége miatt, szemben az angol Bar („ügyvédi kar”) homogenitásával.⁴⁵⁴

A következőkben néhány olyan vitatott ítéletre térek ki, amelyek az amerikai Legfelsőbb Bíróság aktivista szemléletét és széles körű döntési szabadságát mutatják. Ahogy Badó megjegyzi az amerikai alkotmánnyal kapcsolatban „a szöveg értelmezésének a lehetősége a Kongresszustól szép lassan a Legfelsőbb Bíróság kezébe került, mely Woodrow Wilson szavaival, mint egy folyamatos alkotmányozó konvent, máig is őrzi dominanciáját e tekintetben. Ezért nincs szükség az alapszöveg módosítására, hiszen a Legfelsőbb Bíróság értelmező, újraértelmező tevékenységével képes az eredeti szöveg életben tartására.”⁴⁵⁵

⁴⁴⁴ Badó, (A jogászság), p. 244

⁴⁴⁵ Badó, (Az Egyesült Államok), p. 94

⁴⁴⁶ 1993 óta az amerikai Legfelsőbb Bíróság bírójá

⁴⁴⁷ „[...] they participate in a dialogue with other organs of government, and with the people as well” – Bagenstos (Justice), p. 56

⁴⁴⁸ Badó, (Az Egyesült Államok), p. 101

⁴⁴⁹ „Schmidhauser 1960-ben megjelenő munkájában mutatta ki, hogy az addig kinevezett 92 bíró között csak egy volt olyan, aki nem volt korábban politikai aktív” – Badó, (Az Egyesült Államok), p. 100

⁴⁵⁰ Badó, (Az Egyesült Államok), p. 99

⁴⁵¹ Lovász (Arccal hátrafelé)

⁴⁵² Badó, (A jogászság), p. 246

⁴⁵³ Badó, (Az Egyesült Államok), p. 79

⁴⁵⁴ Badó, (A jogászság), p. 244

⁴⁵⁵ Badó, (Az Egyesült Államok), p. 82

4. A fogyatékoság kérdéskörét érintő fontosabb bírói ítéletek elemzése

1998-ban az ADA kapcsán a Legfelsőbb Bíróság által hozott első jelentősebb ítéletben (*Bragdon v. Abbot-ügy*)⁴⁵⁶ egy tünetmentes HIV fertőzött ügyében született döntés vált (nem túlságosan hosszúéletű) precedens értékűvé.⁴⁵⁷ A Bíróság úgy értelmezte akkor a törvényt, hogy – tekintettel arra, hogy a HIV fertőzés az illető szaporodási tevékenységének teljességét súlyosan befolyásolja – fogyatékosnak tekintendő a tünetmentes, ám beteg ember. Ezzel szemben egy évvel később a Legfelsőbb Bíróság napirendre tűzte magának a fogyatékoság definíciójának kérdését. Ennek lényege annak feltárása volt, vajon szükséges-e annak vizsgálata, hogy rendelkezésre állnak-e megfelelő módszerek annak meghatározására, hogy egy adott személy fizikai vagy értelmi sérülése korlátozza-e a teljes értékű élet megélését. Információim szerint azóta sem történt előrelépés ebben a kérdésben.

1999-ben a Legfelsőbb Bíróság *Karen Sutton* és *Kimberly Hinton* testvérek ügyében⁴⁵⁸ úgy döntött, hogy az ikerpár nem áll az ADA hatálya alatt, mert rövidlátásuk megfelelő lencsékkel korrigálható, annak ellenére, hogy pilótának már nem felelnek meg a United Airlines-nál.

A két eset közötti különbségből levonható következtetés, hogy a fogyatékoság lényege a korrigálhatatlanságban áll. Végeredményben és végül is a Legfelsőbb Bíróság – még ha ellentmondásosan is – a súlyosan fogyatékos emberekre fókuszált. A szakirodalom szerint az ítéletek az orvosi szempontok (pl. HIV-fertőzöttség) erősödését is jelentették, hiszen személyben rejlő tulajdonságra utaltak és nem az igazságtalan és ésszerűtlen társadalmi környezetre helyezték a hangsúlyt. Ez egyben azt is jelentette, hogy a Bíróság gyengítette az ADA és a többi jogszabály – így az 1964-es Antidiszkriminációs Törvény – közötti mellérendelt viszonyt, legalábbis a koncepcióját tekintve. Másképpen fogalmazva gyengült a társadalmi igazságtalanság tényezőjének fontossága. Az alacsonyabb fokú bíróság gyakorlata⁴⁵⁹ is azt mutatja, hogy csak az minősül fogyatékosnak a fizikai és értelmi sérültek közül, aki a mindennapi – azaz tulajdonképpen az önálló – életvitelében,⁴⁶⁰ lényegesen akadályozva van. Egy másik ügyben már megjelent a „ténylegesen fogyatékos”⁴⁶¹ személy fogalmának használata.⁴⁶² *Degener* szerint a fogyatékoság fogalmának a súlyosan fogyatékos emberekre való korlátozása lényegében éppen a törvény céljának mond ellent, mert azt feltételezi, hogy anti-diszkriminációs védelemre csupán a súlyos(abb) fogyatékosággal élők szorulnak rá.⁴⁶³

Egy évvel később újabb ügy került az érdeklődés középpontjába. 1999-ben a Legfelsőbb Bíróság úgy ítélte meg, hogy a munkaadónak nagy szabadsága van az ADA hatályával szemben. A *Kirkinburg kontra Albertson* ügyben⁴⁶⁴ a munkáltató azért bocsátotta el sofőrjét, mert kiderült, hogy csak az egyik szemére lát és ez kizáró ok a teherautó vezetőkre vonatkozó szövetségi szakmai biztonsági szabályok szerint. A Legfelsőbb Bíróság úgy ítélte meg, hogy – annak ellenére, hogy a munkáltató nem vizsgálta a munkavállaló alkalmasságát – helyesen járt el a vállalat, amikor csupán a szövetségi szinten hozott szabályt vette figyelembe, bármennyire is ésszerű(tlen) volt az a szabály.

A (fogyatékosügy-párti) szakirodalom az 1999-es un. *Olmstead-ügyet*⁴⁶⁵ tekinti a legjelentősebb esetnek az ADA kapcsán a *Cleveland v. Policy Management*-ügy mellett, és pozitív bázisként használva azt minden további ítéletet ennek függvényében szeretné vizsgálni. A határozat szerint az államok megfelelő feltételek esetén kötelesek biztosítani az

⁴⁵⁶ *Bragdon v. Abbott*, 524 U.S. 624

⁴⁵⁷ Lovász (Arccal hátrafelé)

⁴⁵⁸ *Sutton v. United States, Inc.*, 1999 U.S. LEXIS 4371.

⁴⁵⁹ *Webber v. Strippit, Inc.*, *Lessard v. Osram Sylvania, Inc.*, *Standard v. A.B.E.L. Services, Inc.*,

⁴⁶⁰ „major life activity”

⁴⁶¹ „really disabled”

⁴⁶² *Dearie v. Pocono Medical Center*, 142 F3d 138 (3d Cir. 1998)

⁴⁶³ *Degener*, p. 6

⁴⁶⁴ *Kirkinburg v. Albertson's, Inc.*, 1999 U.S. LEXIS 4369

⁴⁶⁵ Megjegyzendő, hogy nem ez az első és jelentős eset, ahol a fogyatékos személyekkel szembeni diszkriminációt mondta ki a bíróság, hanem az un. *Alexander v. Choate*-ügy 1985-ben, ahol a bíróság először ismerte el egy kategorizált és „kellemetlen” („invidious”) megkülönböztetést a fogyatékosokkal szemben.

értelmi sérült személyeknek nyújtandó szolgáltatásokat. Ez a megközelítés természetesen éles ellentétben áll a roosevelti New Deal-korszakot megelőző időszak gyakorlatával, ahol az állam beavatkozási hajlandóságát erőteljesen tagadták, mint ahogy *Badó* megjegyzi: „a húszas években a bíróság több mint 130 olyan törvényt nyilvánított alkotmányellenesnek, amely az állami beavatkozás fokozásával kísérletezett”.⁴⁶⁶ A határozat arra is kitért, hogy a fogyatékos embereknek az intézetekben való szükségtelen tartása szintén diszkriminációt jelent, és megsérti az ADA II. Címében foglaltakat. Az ítélet jelentőségét a szakirodalom a *Brown v. Board of Education* esethez méri,⁴⁶⁷ amelyben 1957-ben a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy az (faji alapon – kiemelés *L.L.G.*) elkülönített, szegregált oktatási intézmények lényegükönél fogva egyenlőtlenek, azaz alkotmányellenesek. Mint köztudott, ennek a döntésnek köszönhetően indult meg az amerikai feketék civiljogi mozgalma az USA-ban.

A *Garrett v. University of Alabama-ügy*⁴⁶⁸ szintén döntő jelentőségű, de ellentétes módon. Ebben az esetben a Legfelsőbb Bíróság azt mondta ki, hogy a Kongresszus nem követelheti meg a tagállamoktól, hogy ésszerű körülményeket, azaz a *reasonable accommodation* biztosítsanak a fogyatékos munkavállalók részére. Ez igaz akkor is, ha az adott állam a múltban megkülönböztette őket a foglalkoztatás terén.⁴⁶⁹ Ez szöges ellentétben áll az *Olmstead-ügyben* kialakított állásponttal, illetve az ADA egyes, az államokra is vonatkozó rendelkezéseivel.⁴⁷⁰ Fügefalevélként a Legfelsőbb Bíróság – többek között – azt az érvet hozta fel, hogy álláspontja szerint – ellentétben az *Olmstead-ügynél* elfoglalt állásponttal – nem bizonyított, hogy a múltban „alkotmányellenes diszkrimináció” történt volna a fogyatékos személyekkel szemben.⁴⁷¹

Pevsner szerint az utóbbi idők ítéletei alapján úgy tűnik, hogy a Legfelsőbb Bíróság a Kongresszus mögött kullog,⁴⁷² már ami a fogyatékos emberek jogi védelmet illeti, ami nem mondható általános tendenciának, hiszen az 1960-as évektől éppen maga a Legfelsőbb Bíróság játszott aktív szerepet a társadalom alakításában, például kisebbségi csoportok, pl. az afrikai-amerikaiak jogi védelme terén.

Diller kutatásai alapján részletesen elemezte a bírói gyakorlatot és több, érdekes megállapítást tett. Megítélése szerint a bírói gyakorlat az ADA elfogadását követő 10 évben sem tisztult le, valamint helytelenül – túlságosan szűken – értelmezik a törvényt, aminek egyik legjobb mutatója az, hogy a munkáltatók 90% felett nyelik meg a pereket a fogyatékosokra hivatkozó munkavállalók ellen. Másik következtetése az, hogy az ADA szövege nem tudja betölteni a célját, valamint felmerülhet az is, hogy maguk a bírák ellenségesek az ADA fogalmaival („*undue burden*”, „*reasonable accommodation*”, „*disability*”) szemben, ezért a törvény nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket.⁴⁷³

A munkáltatók alapvetően két okra hivatkoznak a fogyatékos emberekkel szembeni perekben. Az egyik ok az, hogy az illető nem fogyatékos, mert nincs akadályozva a mindennapi életvitelében („*substantially limits one or more of the major life activities*”), ugyanakkor tud dolgozni – csak éppen ott és akkor nem, vagyis más munkát el tudna látni és így nem kell a *reasonable accommodations*-t se biztosítani számára. Még kellemetlenebbé teszi a fogyatékos munkavállalók helyzetét az, hogy tulajdonképpen a dolgozónak kell bizonyítania, hogy más munkák elvégzésére sem képes. Azaz a munkáltató csak akkor köteles az ésszerű körülményeket biztosítani, ha a munkavállaló az intézkedés hiányában

⁴⁶⁶ *Badó*, (Az Egyesült Államok), p. 101

⁴⁶⁷ *Bagenstos*, (Justice) p. 49.

⁴⁶⁸ 531 U.S. 356 (2001)

⁴⁶⁹ „Congress cannot require states to provide reasonable accommodation to their disabled employees, even if the states have previously discriminated against disabled individuals in the employment context” – *Pevsner*, Sean, *Reasonable accommodations as Constitutional obligations*, Texas Forum on Civil Liberties and Civil Rights, EBSCO Publishing, 2003

⁴⁷⁰ „[...] making existing facilities used by employees readily accessible to and usable by individuals with disabilities” – 42. U.S.C. § 12111 (9) (1990)

⁴⁷¹ „[t]he legislative record of the ADA, however, simply fails to show that Congress did in fact identify a pattern of irrational state discrimination in employment against the disabled”, 531 U.S. 370-71 (2001)

⁴⁷² *Pevsner*, p. 339

⁴⁷³ *Diller*, pp. 20-21.

teljesen kiesne a munkaerőpiacról.⁴⁷⁴ Ez pedig lényegében védett munkahelyet jelent és nincs sok köze az esélyegyenlőséghez.

Ezzel kapcsolatban meg kell említeni még néhány, igen kirívó esetet. Az *Ellison v. Software Spectrum*-ügy⁴⁷⁵ egészen elképesztőnek tűnik, mert egy rákos és kemoterápiás kezelésben részesülő dolgozónak mondtak fel arra hivatkozva, hogy bár eredeti munkakörét nem tudta a korábbi színvonalon ellátni, mégis képes volt dolgozni általában véve, vagyis az ADA értelmezésében „nem fogyatékos”, és ezért a munkáltatónak nem kellett a reasonable accommodation-t biztosítania számára. Ehhez hasonlóan a *Redlich v. Albany Law School*-ügyben⁴⁷⁶ a bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy egy professzor, akinek agyvérzése következtében a bal keze használhatatlanná vált, nem tartozik az ADA hatálya alá, mert nem vált mindenféle munkavégzésre alkalmatlanná, így a számára a munkáltató nem köteles biztosítani a reasonable accommodation-t. Ugyanígy a *Hileman v. City of Dallas*-ügyben⁴⁷⁷ a szklerózis multiplexszel rendelkező munkavállaló számára sem kellett a reasonable accommodation-t biztosítani, mert az ADA értelmezése szerint nem volt fogyatékos.

A munkáltatók másik védekezési formája pedig azon alapul, hogy az érintett fogyatékosági támogatásban részesül, azaz munkaképtelen, ezért a munkáltató nem is köteles őt megtartani a munkahelyen. A *McNemar v. Disney Store Inc.*-ügyben⁴⁷⁸ ennek nyomán egy AIDS-es betegről mondta ki a bíróság, hogy nem tartozik az ADA hatálya alá, mivel fogyatékosági támogatásban részesül, vagyis hivatalosan elismert fogyatékosága miatt alkalmatlan a munkavégzésre. (Ennek oka az volt, hogy a fogyatékosági támogatást szabályozó Social Security Administration a fogyatékoság megállapításakor nem vizsgálja a munkaképességet, míg az ADA-nak pont ez lenne a lényege.) Ehhez képest a *Cleveland v. Policy Amangement System Corp.*-ügy⁴⁷⁹ jelentőségét már az adja, hogy a bíróság realizálta, hogy a fogyatékosági támogatásban egyébként részesülő személy még nem automatikusan munkaképtelen.

Diller szerint az alábbi problémák járulhattak hozzá ahhoz, hogy a civil rights model nem eléggé hatékony a fogyatékos emberek védelmében:

- egyre kevésbé volt szimpatikus a kisebbségi (egyenlő elbánás) megközelítés a lakosság számára és egyre inkább elterjedt az azonos bánásmód népszerűsége (lásd később, 1996: Kalifornia),
- a modell alapvetően könnyen megítélhető esetekre alkalmas – a fogyatékoság relatív, ám a (bírói) gyakorlat sztereotípiára alapzott: aki fogyatékos, az nem tud dolgozni,
- a preambulum szövege létszámban kis csoportot sugall („discrete and insular minority”),
- a törvény szövegezése túlságosan individualizált mérlegelést követelt meg a bíróktól – nemcsak kisebbségi csoportként, hanem minden fogyatékos embert külön-külön kellett értékelni,
- nem volt tisztázott, hogy a reasonable accommodation megerősítő intézkedés-e (affirmative action),
- a bírák szerint nem szükségszerű, hogy az esélyegyenlőség csak egy kisebbségi csoport eltérő kezelése révén érhető el,
- a bírák szerint amennyiben egy munkavállaló képes több más munkát ellátni, akkor a reasonable accommodation társadalmi haszna csekély ahhoz képest, hogy a munkavállaló egyszerűen dolgozhat máshol.⁴⁸⁰

(Külön esszé témája lehetne az ADA-ban megjelenített „reasonable accommodation” taglalása, különös tekintettel az Európai Unió Tanácsának a foglalkoztatás és a

⁴⁷⁴ ibid, p. 28

⁴⁷⁵ 85 F 3d 187 (5th Cir. 1996)

⁴⁷⁶ 89 F Supp. 100 (N.D.N.Y. 1995)

⁴⁷⁷ 115 F 3d 352 (5th Cir. 1997)

⁴⁷⁸ 91 F 3d 610 (3d Cir. 1996)

⁴⁷⁹ 526 U.S. 119 S. Ct. 1597 (1999)

⁴⁸⁰ Diller, pp. 44-47

munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78/EK irányelvére, ezért erre csak később fogok kitérni).⁴⁸¹

5. Jelenlegi helyzet Amerikában

Az ADA elfogadását követő hat év eltelte után meglepő dolog történt Kaliforniában: az 1996. novemberi választásokon úgy döntöttek a szavazók, hogy nem támogatják a hátrányos helyzetűek negatív megkülönböztetése elleni politikai irányelvek alkalmazását.⁴⁸² A szavazás eredményeként a kaliforniai alkotmányt úgy módosították, hogy immáron nem lehetséges az előnyben részesítés-elve.⁴⁸³ Chermerinsky szerint a statisztikák viszont azt mutatják, hogy a tendencia kedvezőtlen az afrikai-amerikaiakra nézve, ugyanis jelenleg most kevesebb afrikai-amerikai diákja van az állami felsőoktatási intézményeknek, mint a privát finanszírozású intézményeknek.⁴⁸⁴ A probléma érzékenységet jelzi, hogy ugyanakkor más kisebbség, például az ázsiai-amerikaiak aránya növekedett.⁴⁸⁵ Megtélészem szerint konfliktus várható az elnöki rendeletek és e jogi folyamatok között.

A konzervatívoktól kezdődően a libertáriánus politikusokon át egészen a kis cégek vezetőig egyre többen és nagyobb mértékben ellenzik az ADA-t. A konzervatívok szerint szükségtelen módon nő az állami kötelezettségvállalás és mindez az egyes államok rovására történik, a libertáriánusok szerint túl sok teher rakódik a szabadversenyes kapitalizmusra (vagyis a cégekre), a cég és ingatlantulajdonosok szerint elégtelen a rendelkezésre álló állami segítség.⁴⁸⁶ A médiában is erősödik a gúnyos hangvétel, példa erre *A Hagyma* című, népszerű szatirikus sajtókiadvány is.⁴⁸⁷

Mára gyakorlatilag nagy kérdés lett, hogy merre lép tovább a fogyatékos személyek jogainak alakulása, tekintettel arra, hogy az aktivista bíraskodás kora már az USA-ban is lecsendesülőben van.⁴⁸⁸ Erre a legjobb példa a *Toyota Motor Mfg. versus Williams-ügy*,⁴⁸⁹ ahol – a kritikusok szerint – az amerikai Legfelsőbb Bíróság egy újabb és különösen ellentmondásos ítéletet hozott 2002. januárjában.⁴⁹⁰ Az ítéletet megelőző perben a vita tárgya az volt, hogy a felperes valóban fogyatékos-e, és a munkáltató valóban megtett-e mindent a felperes javára. A felperes ínsorvadásban (carpal tunnel syndrome)⁴⁹¹ szenvedett, amikor a Toyota gyárban futószalag melletti munkásként dolgozott. A cég a felperest kérésére áthelyezte a festőrézslégbe ellenőrnek, ahol 3 éven keresztül kitűnően megfelelt. Azonban a cég újabb, más jellegű munkával bízta meg őt, amikor is fájdalmai kiújultak, és ekkor Williams követelte az ésszerű körülmények (*reasonable accommodation*) biztosítását. A Toyota nem értett egyet a munkavállalója által követelt eljárással. Végül a felperes egy idő után nem járt be dolgozni, amiért a cég felmondta a munkaszerződést.

A Legfelsőbb Bíróság egyhangúlag úgy ítélte meg, hogy amennyiben a felperes *Ms. Williams* képes például fogat mosni, fürdeni és egyes házimunkákat elvégezni, akkor nincs lényegesen korlátozva – bár a Legfelsőbb Bíróság nem használta ezt a kifejezést – lényegében – az önálló életvitelében⁴⁹² az ADA § 12102(2) alapján.⁴⁹³ A Legfelsőbb Bíróság

⁴⁸¹ Lásd bővebben: VII. Fejezet., 3.1 pont.

⁴⁸² Middleton-Rollins-Harley, 1999

⁴⁸³ „The state shall not discriminate against, or grant preferential treatment to, any individual or group on the basis of race, sex, color, ethnicity, or national origin in the operation of public employment, public education, or public contracting” (Section 31 of Article I)

⁴⁸⁴ Chermerinsky, 2003

⁴⁸⁵ www.en.wikipedia.org/wiki/Proposition_209

⁴⁸⁶ Americans with Disabilities Act of 1990, www.wikipedia.org

⁴⁸⁷ Congress passes Americans with No abilities act, 1998. június 24., <http://www.theonion.com/content/node/28982>

⁴⁸⁸ Lovász (Amerikai tendenciák), p. 151

⁴⁸⁹ 534 U.S. 184 (2002)

⁴⁹⁰ Reaves, Jessica, SCOTUS Curbs the ADA – The Supreme Court turns away a case of on-the job injuries, limiting the reach of the Americans with Disabilities Act, 2002. január 9., TIME

⁴⁹¹ E betegség tünetének a lényege, hogy a páciens nem, vagy csak korlátozott mértékben képes a kezét kinyitni. Ez azt is jelenti, hogy precíziós munka elvégzésére ebben az esetben nincs mód.

⁴⁹² „[...] did not “substantially limit [a] major life activity”

hozzátette, hogy a fogyatékoságnak nagyon súlyosnak kell lennie, amely központi és negatív módon befolyásolja az adott személy mindennapi életét, hozzáfűzve, hogy mindennek hosszú távon, illetve állandó jelleggel⁴⁹⁴ kell fennállnia. Ez tulajdonképpen a 22-es csapdáját hozhatja, mert ha valaki bebizonyítja, hogy van olyan fogyatékos, hogy az ADA hatálya alá kerüljön, akkor a munkáltató joggal hivatkozhat arra, hogy nem tud, illetve a költségek miatt nem várható el tőle, hogy ésszerű intézkedésekkel megfelelő körülményeket biztosítson fogyatékos dolgozója számára.⁴⁹⁵ Hahn szerint szükséges lenne a fogyatékos emberek csoportján belül alárendelt megközelítést alkalmazni a tekintetben, hogy valójában kik is részesüljenek jogi védelemben a hátrányos megkülönböztetés terén.⁴⁹⁶

A TIME újságírója, Viveca Novak a korábban tárgyalt *Toyota v. Williams*-ügy kapcsán már olyan címet adott cikkének 2002 elején, hogy: *Fogyatékos a fogyatékosügyi törvény?*⁴⁹⁷ Elgondolkodtató, hogy az üzleti szféra üdvözölte a Legfelsőbb Bíróság döntését és az Amerikai Ügyvédi Kamara jelentése szerint 2001-ben az ADA alapján indított pereket a foglalkoztatók közel 97%-ban megnyerték a foglalkoztatottakkal szemben.

Sok minden múlik a szemléleten és a fogyatékoság tipikusan egy ilyen terület. A *Williams*-ügynél a New York Times⁴⁹⁸ kutatása és konklúziója szerint a Toyotának sem gyakorlati, sem anyagi nehézségeket nem okozott volna az megfelelő körülmények biztosítása. Ez különösen érdekes akkor, amikor az amerikai kormányzat honlapján szereplő megállapítás szerint a munkahelyi akadálymentesítések kétharmadában a költségek nem érik el az 500 USA dollárt.⁴⁹⁹ Sen szerint az új épületek, nagyobb átalakítások, felújítások esetében az akadálymentesítés költségei szinte elenyészők.⁵⁰⁰

Ez azért érdekes, mert az Európai Bizottság az akadálymentesítési költségek tekintetében egy szakmai munkacsoport következtetései (2010: *A Europe Accessible For All*)⁵⁰¹ alapján arra jutott, hogy Amerikában a megfelelő körülmények (*reasonable accommodation*) biztosítása során fogyatékos személyek esetében a munkaadóknak 1978 és 1992 között az esetek 69%-ában nem kellett pluszkiadást vállalni és csak az esetek 3%-ában kellett többet, mint 1000 US dollárt költeni. Az Egyesült Királyságban készült hivatalos becslés alapján pedig évi 173 millió fontot igényelt az akadálymentesítés biztosítása új épületek és bővítések esetén, ami a brit GDP-t (1548 milliárd font) alapul véve csupán 0,01%-ot tett ki.⁵⁰²

Az akadálymentesítés adókedvezményekkel tovább javítható.⁵⁰³ Az adókedvezmény mellett beruházási támogatás is létezik, amely jelentős segítség lehet. Az évi egymillió dollár árbevétellel gazdálkodó és a legfeljebb harminc teljes munkaidőben foglalkoztatott alkalmazó cégek esetében speciális beruházások (átalakítások, braille nyomtatók, jelyelvi tolmácsok, stb.) finanszírozására állami segítséget lehet igénybe venni. Az átalakítási támogatás csak a régebbi épületekre vonatkozik. A maximális állami támogatás legfeljebb 5000 US dollár lehet, további 15.000 US dollárt pedig adókedvezményként lehet igénybe venni.⁵⁰⁴

Kálmán és Könczei is megjegyzi, hogy az ADA legnagyobb kudarcterülete a legfontosabb helyen vált nyilvánvalóvá: a foglalkoztatásban. A munkaadók egész

⁴⁹³ „Disability.—The term “disability” means, with respect to an individual – (A) a physical or mental impairment that substantially limits one or more of the major life activities of such individual.”

⁴⁹⁴ „[...] to be substantially limited in performing manual tasks, an individual must have an impairment that prevents or severely restricts the individual from doing activities that are of central importance to most people’s daily lives. The impairment’s impact must also be permanent or long-term.”

⁴⁹⁵ Lovászy (Amerikai tendenciák), p. 152

⁴⁹⁶ Hahn, 2000

⁴⁹⁷ Novak, Viveca, Is the Disabilities Act Disabled?, 2002. január 14., TIME

⁴⁹⁸ 2002. január 10-ei száma

⁴⁹⁹ Employers and the ADA: Myths and Facts, www.dol.gov/odep/pubs/fact/ada.htm

⁵⁰⁰ Sen (Helping Disabled)

⁵⁰¹ „2010: Egy mindenki számára hozzáférhető Európa”,

http://europa.eu.int/comm/employment_social/index/final_report_ega_en.pdf

⁵⁰² Lásd még: Lovászy-Szakály, 2004 (kézirat)

⁵⁰³ Employers and the ADA

⁵⁰⁴ John Ashcroft, Attorney General, US government, Tax incentives Packet on the Americans with Disabilities Act, <http://www.usdoj.gov/crt/ada/taxpack.htm>

egyszerűen nem a fogyatékos állapot indokolásával bocsátják el az embereket, így nehezzé válik a diszkrimináció bizonyítása.⁵⁰⁵ Parke megjegyzi, hogy a Northwestern Egyetem támogatásával készült kutatás alapján az derült ki, hogy a vizsgált 1500 értelmi fogyatékosnak mindössze 8%-a dolgozott a nyílt munkaerőpiacon, 58%-uk pedig védett munkahelyeken. Meglátása szerint azok a fogyatékos emberek, akik integrált környezetben élhetnek, lényegesen kevesebb egészségi problémával küzdenek, mint azok, akik kevésbé integrált munkahelyeken dolgoznak. Ez világosan rámutat arra, hogy az embereknek szükségük van arra, hogy közösségben legyenek. Ez a boldogságuk (egyik) kulcsa.⁵⁰⁶

Végül érdemes tudni, hogy Bagenstos szerint óvatosan kell bánni a („megváltó”) jogok alkalmazásával és a pereskedéssel is. Összefüggést lát ugyanis aközött, hogy a 70-es években megindult a fogyatékos – különösen az értelmi sérült – személyek „kihozatala” a „szükségtelen intézményesítés” elleni harc jegyében⁵⁰⁷ az intézetekből (kórházakból), ámde mára szignifikáns növekedés következett be a fogyatékos személyek számában a hajléktalanok és bebörtönzöttek között.⁵⁰⁸ Ez a folyamat egyébként jól jellemzi a világunk kettősségét: a kaliforniai Berkeley a világ első akadálymentesített városa, azonban San Francisco utcáin a bezárt elmeosztályok elbocsátott lakói tömegesen tengődnek.⁵⁰⁹

⁵⁰⁵ Kálmán-Könczei, p. 187

⁵⁰⁶ Parke, 1995

⁵⁰⁷ A szükségtelen (indokolatlan) szegregációt az Olmstead-eset kapcsán diszkriminációként értelmezte a Bíróság.

⁵⁰⁸ Bagenstos, (Justice) p. 57

⁵⁰⁹ Kálmán-Könczei p. 117

VII. Egy liberális társulásból szociális közösség - az Európai Unió politikája

1. Az európai szociális modellről és a közösségi politikákról - bevezetés

1.1 Az európai szociális modellről

Az Európai Közösségeket létrehozó szerződések nem rendelkeztek az alapvető emberi jogokról. A korai alapszerződések kizárólag gazdasági jellegű célokat tűztek ki, a „*homo oeconomicus*” számára kívántak jelentős mozgásszabadságot biztosítani a Közösségeken belül.⁵¹⁰ Tekintettel erre a tényre, az emberi jogok védelmének egyes állomásaira külön kitérek a fogyatékosügyi politika fejlődésén keresztül.

Az Európai Unió Czúcz szerint „*egyedülálló jelenség a nemzetközi szintén*”, ugyanis „*független államok hatáskörük, kompetenciájuk egy jelentős részét önkéntesen átruházták a közösen létrehozott szervezetre.*”⁵¹¹

Az EU ugyanakkor attól különbözik az pl. ENSZ-től (vagy akár az ET-től), hogy konkrétabb cselekvési programokat dolgoz ki, illetve ilyen programok kidolgozásához és végrehajtásához ad segítséget. Az Unió abban is különbözik az ENSZ-től, hogy joganyaga egyben a tagállamok belső jogrendjének az elemévé is válik, így a szó szorosabb értelmében jogi normáknak tekinthetjük azokat, szemben a nemzetközi jog talaján működő ENSZ által kibocsátott dokumentumokkal és nemzetközi jogi normákkal.

Az Európai Tanács már 1986-ban olyan ajánlást fogadott el, amely foglalkozott a fogyatékos személyek foglalkoztatási helyzetével.⁵¹² Habár az utóbbi időben mind az Európai Parlament (különösen *Richard Howitt*⁵¹³ brit szocialista európai parlamenti képviselő révén), mind az Európai Tanács (a továbbiakban úgy is, mint: **Tanács**) és az Európai Bizottság (a továbbiakban úgy is, mint: **Bizottság**) egyre nagyobb figyelmet szentel a fogyatékos emberek problémáinak, csak néhány normával, programmal fogok foglalkozni részletesebben. Itt kell megemlíteni az EU négy pillérjét (most nem az alapszerződésekre vonatkozó hárompilléres struktúrára gondolok és ez nem az Unió intézményrendszerére vonatkozik). A pillérek (vagy alapelvek) a következő területeket ölelik fel: foglalkoztatás, vállalkozás, adaptációs készség fejlesztése és az esélyegyenlőség biztosítása.

Annak ellenére, hogy az Európai Unió szociális joga igen kiterjedté vált az Európai Gazdasági Közösségekéhez képest, csak az utóbbi időben tapasztalható az EU részéről érdeklődés a fogyatékos emberek helyzetét illetően, holott már a Római Szerződés (a továbbiakban: **RSZ**) is rendelkezik szociális, illetve esélyegyenlőségi kérdésekről, bár a szociális dimenzió⁵¹⁴ a Közösségekben kezdetben csak alárendelt szerepet játszhatott.⁵¹⁵ Gyulavári megállapítja, hogy a nemzeti és a közösségi szociális dimenzió fogalma jelentősen eltér egymástól, ugyanis az EU-s terminológia nem terjed ki a szociális ellátásokra, csak a munka világával kapcsolatos szabályokra.⁵¹⁶ Ennek ellenére az EU szociálpolitikája – mint jelenség – sokkal jelentősebb és komolyabb, minthogy az a szerződések szövege alapján mondható lenne. *Liebfried-Pierson* szerint ugyanis az a helyzet, hogy: „[...] a piaci integráció dinamikája a Közösség-i szint felé mutató tovaterjedést (*spillover*) eredményezett. [...] A tagállamok többet veszítettek az integrált piactól érkező nyomások következtében előálló

⁵¹⁰ Várnay-Papp, p. 176

⁵¹¹ Czúcz (Szociális), p. 295

⁵¹² Council Recommendation of 24 July 1986 on the Employment of Disabled People in the Community (86/379/EGK)

⁵¹³ Az Európai Parlament Disability Intergroup (1994-2004) vezetője,

<http://www.europarl.eu.int/members/expert/searchForm/view.do?id=2073&language=en>

⁵¹⁴ „Az Európai Unió szociális dimenziójának tartalmi meghatározása nem könnyű feladat [...] Eddig pontos definíciót még senki sem fogalmazott meg”, Farkas, p. 19

⁵¹⁵ Czúcz (Szociális), p. 296

⁵¹⁶ Gyulavári (Szociális dimenzió), pp. 49-50

veszélyes helyzetben, mint amit az EU a felhatalmazások átruházásával nyert. A kialakult többszintű rendszert jobbra a bírósági döntések viszik előre, s leginkább a politikai mozdulatlanság, továbbá a nemzeti politikákat szűk korlátok közé kényszerítő piaci integráció jellemzi. [...] [A]z egységes piac kialakításának dinamikája egyre nehezebbé tette, hogy az EK napirendjéről kizárják a szociális kérdéseket. [...] [A]zt feltételezték [az alapító tagállamok], hogy az áruk, szolgáltatások, tőke és munkaerő szabad mozgására vonatkozó kezdeményezéseket el lehet szigetelni a tagállamok felségterületén megmaradó szociálpolitikai kérdésektől.⁵¹⁷

Néhány szót kell ejtenem az un. európai szociális modellről is, mert mind a politikusok, mind a szakirodalom előszeretettel használják ezt a kifejezést. Begg-Berghman szerint az európai szociális modell nem egy meghatározott „szociális” rendszer, de még csak nem is programcsomag, sokkal inkább egy megközelítés, egy közös, kollektív döntési mechanizmus, ahogy az európai tagállamok működtetik a munkajövedelemmel kapcsolatos politikájukat. Ennek alátámasztásául azt hozzák fel, hogy az USA-ban 30%-kal magasabb az egy főre eső GDP, azonban az egy dolgozóra eső GDP különbsége már sokkal kisebb.⁵¹⁸ Spidla, az Európai Bizottság szociális ügyekért (is) felelős biztosa szerint az európai szociális modell egy összetartó, együttműködő társadalom modellje. Egy olyan társadalmi modell – hasonlóan Czúcz elképzeléséhez⁵¹⁹ –, amelyben *mindenkire* jut (szociális) védelem és senki sincs magára hagyva.⁵²⁰

Könczei szerint az Európai Unióban a politikai korrektségnek igazi kultusza létezik. Célja, hogy a korábban „rászorulóként”, „megkülönböztetett”-ként kezelt csoportok, mint például az etnikai kisebbségek, a nők, a homoszexuálisok és a fogyatékossgal élő emberek stigmatizáló, diszkriminatív jelzőit felszámolja, és az ezekhez a csoportokhoz tartozó egyéneket egyenrangú társaként fogadja el. Ennek megfelelően a „hallássérült ember”, az „értelmi sérült személy” és a fogyatékos(sággal élő) ember tekinthető elfogadható szóhasználatnak.⁵²¹

Mára már olyan vélemény is megjelent a szakirodalomban, hogy az EU 2000 óta világvezető szerepet játszik a fogyatékos emberek munkaerőpiaci integrálásában az anti-diszkriminációs jogszabályain keresztül, erről azonban még részletesen lesz szó.⁵²²

1.2 A Közösségi politikákról

Az Európai Unió Bizottságának a később említésre kerülő felhatalmazása⁵²³ és az Európai Tanács által elfogadott közösségi cselekvési akcióprogram,⁵²⁴ valamint az általa elfogadott stratégia alapján⁵²⁵ a nyitott és hozzáférhető társadalom kialakítása az Európai Unió alapvető célja, amely hasonlóan hármass pilléren nyugszik, akárcsak maga a jelenlegi EU.⁵²⁶ Ez a stratégia kijelölte az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos új irányt is. Közvetlen

⁵¹⁷ Liebfried-Pierson, pp. 230-231

⁵¹⁸ Begg-Berghman, pp. 182-183, lásd még: Kok, 2004, Mellékletek: A régi tagállamok relatív teljesítménye a rövid listán szereplő indikátorok szerint, az egy főre eső GDP az EU15-ök és az USA tekintetében: 91,2 és 140,3. Az egy alkalmazottra számított munkatermelékenység mutatói: EU15: 93,1, USA: 121,6.

⁵¹⁹ Czúcz (Tájékoztató), p. 56

⁵²⁰ Spidla (Modernising), p. 3

⁵²¹ Könczei (Hátrányos helyzetű), pp. 133-134

⁵²² Baseline Study, p. 5

⁵²³ 1997-ben a Római Szerződéshez csatolt, 22. Nyilatkozat a fogyatékos személyekről kimondja, hogy a Római Szerződés „100a cikke alapján meghozandó intézkedések kidolgozásakor a Közösség intézményei figyelembe veszik a fogyatékos személyek szükségleteit”. A 100a cikk a jelenleg hatályos RSZ-ben a 95. cikket jelenti.

⁵²⁴ 2000/750/EK határozat, 1. cikkely: „[...] olyan cselekvési programot hoz létre [...] amely a [...] fogyatékossgal [...] miatti közvetlen, vagy közvetett megkülönböztetés elleni küzdelemhez kapcsolódó intézkedések előmozdítását célozza.”

⁵²⁵ Az Európai Bizottság által 1996-ban jóváhagyott és azóta továbbfejlesztett fogyatékosügyi kezdeményezés: „Equality of Opportunity for People with Disabilities - A New European Community Disability Strategy”, COM (1996) 406 final

⁵²⁶ Pillérekről: lásd a luxemburgi modellt, Kende, p. 97

előzménye a Bizottság által készített jelentés⁵²⁷ volt az 1995-ös Fogyatékosok Európai Napjáról.⁵²⁸

Az első terület az EU Bizottsága és a tagállamok közti együttműködés, a második a fogyatékos embereknek a társadalomban való teljes körű részvételét biztosító politika, azaz a közösségi politikák alakítása során a fogyatékos embereket érintő kérdések figyelembe vétele, a harmadik terület pedig lényegében a fogyatékosügy európai szintű alakítása, vagyis a fogyatékos emberek európai szintű részvételének biztosítása az őket érintő programok megalkotásakor.⁵²⁹ A cselekvési akcióprogramnak azért van jelentősége, mert rávilágít arra az összefüggésre, hogy az EU a fogyatékos emberekre vonatkozó politika alakításánál figyelembe veszi a nemi diszkriminációval kapcsolatos eddigi fejleményeket,⁵³⁰ hozzátevé, hogy az EU a megkülönböztetések valamennyi formáját egyformán⁵³¹ elutasítja.

Az európai uniós fogyatékosügy másodlagos jogforrásában a legmagasabb szinten megjelenő 2000/78/EK irányelvhez vezető utat az RSZ jelenleg hatályos 2. cikkelye kövezte ki, amely a közös politikák, illetve intézkedések végrehajtása tekintetében kimondja, hogy a Közösségek egész területén a foglalkoztatottság és a szociális védelem magas szintjét kell előmozdítani. A közös politikáknál az RSZ 3. cikkelye (1) bekezdésének i), illetve j) pontjai relevánsak témám szempontjából, hiszen az i) pont a tagállamok foglalkoztatáspolitikája közötti koordinációt veszi célba, míg a j) pont a szociálpolitikára – beleértve az Európai Szociális Alapot⁵³² is – összpontosít. A Farkas szerinti jogi szempontból a gazdaság primátusát – a többi területhez képest – a 3 (h) cikkely⁵³³ mutatja.⁵³⁴ Ugyan vannak külön rendelkezések a foglalkoztatási⁵³⁵ és a szociális⁵³⁶ politikák alakítása terén is, azonban külön nevesítetten csak a 13. cikkely említi a fogyatékos személyeket.

Mielőtt továbbmegyek, érdemes néhány szót szólni arra, hogy mi az EU credója dióhéjban a fogyatékosügy területén. Az EU jelenleg úgy gondolja, hogy – a szubszidiaritás elvét követve – a fogyatékosügy terén a legjobb megoldás a nemzeti szintű szabályozás. A társadalom „akadálymentesítését” ugyanis a tagállamok jobban tudják végrehajtani, mint bárki más, tekintettel arra, hogy a cél általános, az érintett területek száma pedig óriási és komplex. Ennek megfelelően a Bizottság és a tagállamok a következőkre koncentrálnak a fogyatékos emberek esélyegyenlőségének a megteremtésekor (a korábban kifejtett 3 pillér alapján):

- a) együttműködés erősítése az egyes nemzeti fogyatékosügyi politikák alakításakor, elsősorban összehasonlítható adatokon alapuló információcserével, statisztikákkal és az un. jó gyakorlat megosztásával;⁵³⁷

⁵²⁷ Invisible citizens: Disabled Persons's Status in The European Treaties, Reoprt of the European Day of Disabled Persons, Brussels, 1995

⁵²⁸ Baseline Study, p. 4

⁵²⁹ Ez lényegében megegyezik a 3447. sz. ENSZ Közgyűlési Határozat céljával.

⁵³⁰ 2000/750/EK határozat 7 pontja: „A program a megkülönböztetés minden területével foglalkozik, kivéve a nemi megkülönböztetést, amellyel külön közösségi program foglalkozik. A különböző területeken meglévő megkülönböztetésnek hasonló tulajdonságai lehetnek, és hasonló módon is lehet fellépni ellenük. Az egyes területeken, beleértve a nemi megkülönböztetést is, a megkülönböztetés elleni küzdelemben több év alatt szerzett tapasztalatok más területeken is hasznosak lehetnek. Mindazonáltal, a megkülönböztetés különböző formáinak specifikus tulajdonságait az adott területhez kell igazítani. Ezért a fogyatékos emberek különleges igényeit a tevékenységek és eredmények elérhetősége szerint kell figyelembe venni.”

⁵³¹ 2000/750/EK határozat 5. pontja: „A megkülönböztetés különböző fajtáit nem lehet rangsorolni: mindegyik egyformán megengedhetetlen.”

⁵³² Farkas szerint az Európai Szociális Alap volt az egyetlen kézzelfogható jel, hogy a tagállamokban felmerült a szociális dimenzió szükségessége. Az Alap eleinte kompenzációs eszközként működött, kárpótolva a tagállamokat a közös piac kialakításakor ért veszteségeikért, idővel pedig a jövedelmek arányának igazságosabb újraelosztásában kezdett szerepet játszani. Farkas, p. 22

⁵³³ „3 (h) az egyes országok jogalkotásának egymáshoz közelítése a közös piac működéséhez szükséges mértékben”

⁵³⁴ Farkas, p. 20

⁵³⁵ VIII. Cím, Foglalkoztatás, RSZ

⁵³⁶ XI. Cím, Szociálpolitika, oktatás, szakképzés és ifjúság, RSZ

⁵³⁷ A koordináció nyitott módszerével igazgatott területeken (foglalkoztatáspolitikai, társadalmi befogadást elősegítő politikák) a fogyatékos emberek életkörülményeire és ellátásaira vonatkozó egységes statisztikai és jelzőszámrendszer, illetve a támogatásokhoz való hozzáférés módszereinek kidolgozása zajlik. Ugyancsak az

- b) tudatformálás jelentőségének növelése,⁵³⁸ ilyen akciók kidolgozása és végrehajtása;
- c) valamint talán a legfontosabb: az EU Bizottságának a munkája során (különös tekintettel a Bizottság normaalkotása, illetve a javaslatok előkészítése során a Tanács felé) a fogyatékos emberek helyzetét érintő szempontok⁵³⁹ figyelembevétel. A Bizottság tehát a normaalkotás során figyelembe veszi a fogyatékos emberek igényeit és jogait.⁵⁴⁰ Ez különösen igaz a társadalmi-gazdasági politikák, programok és projektek esetében.⁵⁴¹

Az EU, illetve a Bizottság az elsődleges jogforrásokból kiindulva úgy értelmezi, hogy a fogyatékos emberekhez való viszonyulás legfontosabb eleme a foglalkoztatáspolitikai, amely a foglalkoztatás, illetve a szegénység és a szociális kirekesztődés elleni Nemzeti Cselekvési Tervek (National Action Plan) megalkotásával és működtetésével valósítható meg, szemben az USA-val, ahol emberi jogi és kisebbségi kérdésként kezelik ezt a kérdéskört (mint ahogy ezt az előző fejezetben bemutattam.)

Az Európai Unióban egészen az Amszterdami Szerződés (a továbbiakban: **ASZ**) hatályba lépéséig (1999) nem foglalkoztak érdemben a közösségi szociálpolitika terén a fogyatékosokkal élők problémáinak kezelésével. Ezt megelőzően különösen a rokkant személyek kapcsán tért ki a fogyatékos emberekre a közösségi jog,⁵⁴² azonban csak a személyek szabad mozgását biztosító, mindenki által igénybe vehető garanciák esetében.

1993-ban (a Standard Rules kiadásának évében) a fogyatékos emberek „Európai Parlamentje” határozatában felszólította a Bizottságot, hogy tegyen konkrét lépéseket a cél érdekében.⁵⁴³ 1999-ben az Európai Bizottság megállapította, hogy a fogyatékos emberek 2-3-szor nagyobb eséllyel munkanélküliek és hosszabb ideig vannak munka nélkül, mint egy „ép” ember.⁵⁴⁴ Az EDF ehhez azt teszi még hozzá, hogy a súlyosan fogyatékos emberek (16-64) 78%-a van kirekesztve a munka világából, szemben az épek 27%-ával.⁵⁴⁵ Degener szerint a munka világból a fogyatékos embereket a sztereotípiák alapján háromféle téves

együttműködés eredménye a diszkrimináció-ellenes jogszabályok, valamint a fogyatékosokkal élőkkel szembeni jogszabályok is tartalmazó Alapvető Jogok Európai Chartájának elfogadása is.

⁵³⁸ Tanács 2003-at a „Fogyatékosokkal Élők Európai Événé”, december egyik napját pedig a „Fogyatékkal Élők Európai Napjává” nyilvánította (Council Decision 2001/903/EC of 3 December 2001 establishing the Year of People with Disabilities 2003).

⁵³⁹ „E tekintetben példamutató lehet a Bizottságnak az európai fogyatékos-szervezetek képviselőit tömörítő Európai Fogyatékosügyi Tanáccsal kialakított együttműködése. Ezen túlmenően a Bizottság a szociális partnereket is a fogyatékkal élők munkaerő-piaci integrációját elősegítő megállapodásokra ösztökéli. E törekvések eredményeképp fogadták el a fogyatékkal élők foglalkoztatásáról szóló közös nyilatkozatot a Szociális Párbeszéd Bizottságának 1999. május 19-i ülésén. Ennek a gondolkodásmódnak a gyakorlatba ültetését szolgálják az EQUAL program keretében bonyolított pályázatok is, melyek a támogatás elnyerésének feltételévé teszik a munkaerőpiacon hátrányt szenvedő csoportok (köztük a fogyatékosok) bevonásának biztosítását.” Gyulavári-Juhász, p 22

⁵⁴⁰ Mainstreaming Disability in Policy Formulation

⁵⁴¹ A Fogyatékos Emberek Integrációjával Foglalkozó Egység felelős mindezért. Fő tevékenysége a tudatformálás és a koordináció a többi főigazgatóság között a különböző politikák összehangolásakor (Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG, E/3).

⁵⁴² Például az 1408/71/EGK rendelet a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról, és az ezt módosító 2864/72/EGK rendelet. Ezen felül csupán alacsonyabb jogforrási szinten jelentek meg dokumentumok, főleg az egészségügyi és foglalkozási rehabilitáció kapcsán: Council Resolution of 21 January 1974 concerning a social action programme provides for, inter alia, the implementation of a programme for the vocational and social integration of handicapped persons; Council Resolution of 27 June 1974 established the initial Community action programme for the vocational rehabilitation of handicapped persons, Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, of 21 December 1981 on the social integration of handicapped people. Az Európai Parlament 1981-ben úgy nyilatkozott (Resolution of 11 March 1981), hogy szükség van Közösségi szinten a fogyatékos emberek gazdasági, szociális és foglalkozási integrációjára. Az Európai Bizottság fél éven belül kiadta a „The Social Integration of Disabled People. A Framework for the Development of Community Action. Communication from the Commission to the Council.” című dokumentumot, (COM (81) 633 final, 1981.10.29.)

⁵⁴³ Az 1993. december 3-ai (Fogyatékos Emberek Európai (első) Napja is egyben) ülést az Európai Bizottság és a Disabled Peoples' International közösen szervezte.

⁵⁴⁴ Proposal for the Framework Directive, COM (1999) 565 final, p. 3

⁵⁴⁵ People with Disabilities in the European Union – Some facts and figures, EDF

közvélekedés miatt rekesztették ki: képtelenek dolgozni, megzavarják a termelési folyamatot (vagy elriasztják a vendégeket) és egészségi, biztonsági kockázatot jelentenek.⁵⁴⁶

A történelminek tekinthető Keretirányelv megjelenéséig az EGK, illetve az EK számos módon, még ha nem is jogszabályi szinten és amennyire a szerződések lehetővé tették, igyekezett előbb a rokkant személyek, később a fogyatékos emberek helyzetén javítani, elsősorban a foglalkoztatás és a munkaerő szabad áramlása alapján, s azon belül is a dolgozó személyek egészségét és biztonságát felőlelő kérdések tekintetében. A Közösség első fontos, magasszintű dokumentuma a fogyatékos gyermekek és fiatalok integrációjáról rendelkező határozat⁵⁴⁷ volt.⁵⁴⁸ (A később tárgyalandó Amszterdami Szerződés révén biztosított új rendelkezések tették csak lehetővé azt, hogy a fogyatékos embereket érintő közösségi szabályozást a foglalkozási diszkrimináció területén kívülre is kiterjesszék.)

Röviden a következőképpen néztek ki a különböző közösségi akciók és programok és az azokból fakadó eredmények, azok részletesebb tárgyalása nélkül:

- 1.) Az Európai Szociális Alap⁵⁴⁹ keretében indított támogatások és egyes, specializált közösségi programok (Első Akcióprogram (1983-88),⁵⁵⁰ HELIOS⁵⁵¹ I. (1988-91),⁵⁵² HELIOS II. (1993-97),⁵⁵³ most: EQUAL-kezdemenyezés),⁵⁵⁴
- 2.) A Handynet Program⁵⁵⁵, amely 1988 óta áll rendelkezésre, és a fogyatékos személyek számára nyújt napi információs szolgáltatást a szolgáltatások, termékek európai nyilvántartása révén,
- 3.) A TIDE-Program,⁵⁵⁶ amely a rehabilitációval kapcsolatos technológiák európai piacát szándékozta megteremteni.

Amszterdam óta a szociális párbeszéd és a társadalmi befogadás területén megjelenő együttműködés is magasabb fokra lépett: a HELIOS II. lezárása után, annak folytatásaként új közösségi fogyatékosügyi stratégiát fogadtak el 1996-ban.⁵⁵⁷ Ugyanebben az évben az autista személyek helyzete az Európai Parlament asztalára került és a képviselők deklaráció formájában irányították rá erre a kérdésre a köz figyelmét.⁵⁵⁸ Itt említendő meg, hogy a siket személyek kommunikációs eszköze, a jelnyelv(ek) ügyében az Európai Parlament 1998-ban megerősítette az 1988-ban tett állásfoglalását a jelnyelvek elismerése ügyében és felszólította az Európai Bizottságot, hogy tegyen lépéseket ennek érdekében.⁵⁵⁹

⁵⁴⁶ Degener, p. 5-6

⁵⁴⁷ Resolution of the Council and the Ministers for Education meeting within the Council concerning integration of children and young people with disabilities into ordinary systems of education.

⁵⁴⁸ Lovász (Overview), p. 13

⁵⁴⁹ Az Európai Szociális Alap jelentőségét mutatja, hogy strukturális alapként elsőként, már 1958-ban megkezdhetette tevékenységét, fő célja a munkavállalók szakmai és térbeli mobilitásának a növelése volt. 1971-ben megreformálták, ekkor magánvállalatok is részt vehettek a programokban, a források meghatszorozódtak. 1988-ban a strukturális alapok részévé vált, az ezredfordulóra már kiemelt szereplője a munkanélküliség elleni harcnak (humán erőforrás-fejlesztés területe), azonban még mindig csak „szerény” méretű a többi EU-s forráshoz képest. Horváth, p. 310, illetve Forman, p. 84-85., (Lásd még az ASZ-t követően az RSZ 146., 147. cikkeket.)

⁵⁵⁰ Community Social Action Programme on the Social Integration of Handicapped People, 1983-1988

⁵⁵¹ „Handicapped People in the European Community Living Independently in the Open Society” rövidítése, lásd bővebben: jelen fejezet 1. pont.

⁵⁵² Council decision (88/231/EEC) of 18 April 1988 establishing a second Community action program for disabled people (HELIOS)

⁵⁵³ Council Decision 93/136/EEC establishing a third Community action programme to assist disabled people – Helios II (1993-97)

⁵⁵⁴ Communication from the Commission to the Member States of 14.04.2000 establishing the guidelines for the Community initiative EQUAL concerning transnational cooperation to promote new means of combating discrimination and inequalities in connection with the labour market

⁵⁵⁵ A DG5/Helios project - 1988/96 részeként.

⁵⁵⁶ Council decision (93/512/EEC) of 21 September 1993 on a Community technology initiative for disabled and elderly people (TIDE) (1993 to 1994)

⁵⁵⁷ A Community Disability Strategy-t az alábbi közösségi jogszabályok érintik:

-Council Resolution of 20 December 1996 on equality of opportunity for people with disabilities;

-Resolution of the European Parliament of 13 December 1996 on the Rights of Disabled People.

⁵⁵⁸ Declaration of the European Parliament on the rights of people with autism (1996.05.09.)

⁵⁵⁹ Lovász (Jelnyelv), pp. 66-67

A Bizottság 1997-ben készített először olyan jelentést (Employment Report), amely már tartalmazott fejezetet a fogyatékos személyekre vonatkozóan. 2000. júniusában a Bizottság előterjesztése alapján a 2001 és 2005 közötti időszakra vonatkozóan 70 millió eurós projekt meghirdetésére került sor a társadalmi kirekesztődés ellen.

2. Az EU szociálpolitikájának rövid áttekintése

2.1 A szociális jogalkotás megindulása

Annak ellenére, hogy jelen doktori disszertációnak nem fő témája az Európai Unió szociális joga, mégis elengedhetetlen, hogy a téma szempontjából fontos, főbb elemeire, állomásaira kitérjek. Dolgozatomban alapvetően a *Római Szerződés az Európai Közösség létrehozásáról* Nizzai Szerződéssel módosított, egységes változatának jelenleg hatályos rendelkezéseit veszem alapul az eredetileg elfogadott passzusokat szögletes zárójelek között megjelölve.

Számos, mérföldkönek tekinthető folyamatra – jogforrási szempontból a Római Szerződés által nem szabályozott normával kibocsátott szabályra, határozatra, megállapításra stb. – sem fogok kitérni, mint ahogy a szegénység elleni európai szintű küzdelem részletes ismertetésére sem.⁵⁶⁰ Ilyen például az Európai Tanács Luxemburgban (1997. november 20-21 között) tartott rendkívüli ülésén elfogadott elnökségi összefoglaló,⁵⁶¹ amelyben meghatározták a foglalkoztatással kapcsolatos irányvonalakat, amelyeket a koordináció nyitott módszerének alkalmazásán alapuló, azóta luxemburgi folyamatként emlegetett közös foglalkoztatáspolitikai stratégia⁵⁶² alapjának neveznek. Ugyanez a helyzet, amikor az európai szociálpolitika jövőjével foglalkozó Szociálpolitikai Fehér Könyv (1994) szerepéről van szó. Továbbá az irányelvek tárgyalásakor nem térek ki az egyes jogszabályokban található, korábbi jogi eredmények ismertetésére sem.)⁵⁶³

A Közösség szociális jogalkotásának megindulására több magyarázatot is ad Gyulavári. Az egyik lényegében az, hogy az RSZ rendelkezéseit átható neoliberális gazdaságpolitika az ezerkilencszázhetvenes évekre vesztett tekintélyéből, mert megjelent és nyilvánvalóvá vált a lemaradó és szegényedő régiók léte a Közösségen belül, valamint a növekvő munkanélküliség. A vesztesek azonban nemcsak a régiók voltak, hanem egyes hátrányos helyzetben lévő társadalmi csoportok, így a nők, a fogyatékos személyek, a pályakezdők stb. is. A rossz egészség- és biztonságvédelmi előírások is problémákat okoztak.⁵⁶⁴ Ez a felismerés némileg akár megkésettnek is tekinthető, hiszen az USA-ban 1964-ben indult a „Szegénység elleni háború”, Johnson elnök vezetésével.⁵⁶⁵ A megkésetttség oka lehet, hogy Farkas szerint létezett egy olyan feltételezés is, hogy a piaci erők működése mindenféle beavatkozás nélkül sikert hoz a források optimális elosztásában is és a Közösségek inkább a piacot építő, mintsem a piaci mechanizmusokat korrigáló rendszert épített ki.⁵⁶⁶

Másrészt a hatvanas évek (pl. 1968-as párizsi, illetve az 1969-es olaszországi) diák- és szakszervezeti lázadásai és megmozdulásai nyomán a fiatalok és az értelmiség köreiből is olyan új ideológiák és mozgalmak, illetve célkitűzések (pl. teljes foglalkoztatottság) jelentek

⁵⁶⁰ Továbbá az ESZAK, EURATOM és az EGK szerződésekben található, a munkavállalók érdekeit szolgáló, szociális jellegű rendelkezések és intézkedések ismertetésére sem térek ki. Lásd bővebben: Czúcz (Szociális), pp. 296-298

⁵⁶¹ "79. A hátrányos helyzetűek munka-erőpiaci integrálódásának támogatása: A tagállamok [...] különös figyelmet fordítanak azokra a problémákra, amelyekkel a hátrányos helyzetűek találkozhatnak a munkavállalásuk során."

⁵⁶² Alapvető céljának a magas munkanélküliség leszorítását tekinti, amelynek elérését részben a hátrányos helyzetű csoportok integrációjának előmozdításától várja.

⁵⁶³ Lásd bővebben: Czúcz (Szociális) p. 307

⁵⁶⁴ Gyulavári (Szociális dimenzió) p. 23-24

⁵⁶⁵ Ferge, 2003

⁵⁶⁶ Farkas, pp. 21, 28

meg, amelyek hatásai alól a politikusok sem tudták magukat kivonni.⁵⁶⁷ A politikai irányvonal is változott: neoliberális pártok helyett szociáldemokrata pártok kerültek hatalomra Európa nyugati részén.⁵⁶⁸ Az 1973-77 közötti kor lényegében az európai szociálpolitika első aranykorát jelentette, mert a Közösségek vezetői felismerték, hogy a szociális problémák nem kezelhetők csak jogi szabályozással, és aktív programok szükségesek. Gyulavári ehhez még azt is hozzáteszi, hogy a kilencvenes éveket viszont a szociális jogok „eldorádójának” is nevezhetjük az EU szintjén.⁵⁶⁹ Ennek ellenére a társadalombiztosítási rendszerek egységesítése sosem volt napirenden, mert az egyes tagállamoknak le kellett volna mondaniuk bizonyos vívmányokról a szegényebb tagállamok javára az ellátások (minőségének) univerzális (lefele történő) harmonizációja során.⁵⁷⁰

Felfogásom szerint 1997-ig gyakorlatilag az EU-nak ugyanakkor csak szociálpolitikája volt a fogyatékos emberek esetében. Az Amszterdami Szerződés aláírását, illetve annak hatálybalépését (1999) követően változott meg jogilag és minőségileg a helyzet, ekkorra a fogyatékos emberek ügye már emberi jogi kérdéssé vált, mégha felemás módon is.

2.2 Az 1408/71/EGK rendelet

Az EGK szerződés ugyan tartalmazott egy fejezetet a szociálpolitika, oktatás, képzés és az ifjúság címmel (VIII. Fejezet, [117. cikk]), de ez Czúcz értékelése alapján csupán programjellegű szándéknyilatkozatot jelentett és összességében az EGK csak nagyon felületes módon foglalkozott szociális kérdésekkel.⁵⁷¹

A szabad mozgást biztosító általános rendelkezések valós értelmezése a fogyatékos személyek tekintetében (is) jelentős előrelépés elméletileg.⁵⁷² Az EU alapfilozófiáját jelentő négy alapszabadság közül a személyek szabad mozgásának a biztosítása jelenti az európai szociálpolitika jelenlegi mozgásterének a kereteit (a jelenlegi számozás szerint a III. Címbe található) *A személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása* cím alatt, az 1. fejezetben a *Munkavállalókról* szóló rendelkezések alapján.

Fontos megjegyezni, hogy a jelenlegi 42. cikkben⁵⁷³ (nem kívánok kitérni a korábbi számozásra és meghatározásokra) szabályozott kérdés – a szociális biztonság területén a Tanács biztosítja azokat az intézkedéseket, amelyek a munkavállalók szabad mozgásának biztosításához, koordinációjához szükségesek – már az eredeti RSZ-ben [51. cikk]⁵⁷⁴ is megtalálható. Ezt kiegészíti a 39. cikk [48. cikk] azzal, hogy le kell építeni a tagállamokban minden olyan akadályt, ami a munkavállalók szabad mozgását akadályozza, így az állampolgárság szerinti különbségtételt a foglalkoztatásban, a bérezésben és egyéb munkafeltételek területén.

A szociális rendszereket összeegyeztetni hivatott jogszabály, a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra, önálló vállalkozókra és

⁵⁶⁷ Czúcz (Szociális), p. 300

⁵⁶⁸ Pl. Willy Brandt német kancellár, Pompidou francia elnök, és Heath brit miniszterelnök. Farkas, p. 23

⁵⁶⁹ Gyulavári (Szociális dimenzió), p. 51

⁵⁷⁰ Farkas, p. 29

⁵⁷¹ Czúcz (Szociális), p. 298

⁵⁷² Feltéve, hogy biztosított volt és a rendelet hatálya alá tartozott.

⁵⁷³ „42. cikk A Tanács [...] a szociális biztonság területén elfogadja azokat az intézkedéseket, amelyek a munkavállalók szabad mozgásának biztosításához szükségesek; e célból olyan eszközrendszert hoz létre, amely a migráns munkavállalók és az azok jogán jogosultak számára biztosítja

a) a különböző országok jogszabályai szerint figyelembe vehető összes időszak összevonását a juttatásokhoz való jog megszerzése és fenntartása, valamint a juttatások összegének kiszámítása céljából;

b) a juttatások kifizetését a tagállamok területén lakó személyek számára.”

⁵⁷⁴ „51. cikkely A Tanács - a Bizottság javaslatára - egyhangú döntéssel hozza meg a dolgozók szabad mozgását szolgáló társadalombiztosítási intézkedéseket, ezért olyan rendszert vezet be, amely a bevándorló dolgozóknak és igényjogosult hozzátartozóinak a következőket biztosítja:

a) a különböző államokon belüli előírás szerint figyelembe vett minden olyan idő összeadását, amely az igényjogosultság megszerzése és megtartása, valamint a teljesítmények beszámítása szempontjából fontos, és

b) a pénzbeli juttatások kifizetését a tagállam területén lakó személyeknek.”

családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló 1408/71/EGK rendelet (a továbbiakban: **Szociális Rendelet**) az alkalmazási körén⁵⁷⁵ kívül külön szabályokat⁵⁷⁶ tartalmaz a rokkant személyek tekintetében (2/a-b. alpontok). Előzményként Czúcz a 3/58 és a 4/58-as rendeleteket említi, amelyeket tizennégyszer módosítottak 1971-ig.⁵⁷⁷

E Szociális Rendelettel kapcsolatban megjegyzem, hogy legfontosabb ítéletként – hangsúlyozva, hogy nincs jelentősebb szakirodalma az Európai Bíróság fogyatékos emberek jogaival foglalkozó ítéleteinek – a Costa-⁵⁷⁸ valamint az Inzirillo-esetet⁵⁷⁹ kell felhozni, a legújabb, 2006 júliusában született ítélet⁵⁸⁰ mellett. Az előbbi ügyben egy olasz állampolgár felperes gyermekének részére a felnőtteknek járó fogyatékosági ellátás iránti kérelmét a francia hatóság elutasította azzal az indokolással, hogy az csak francia állampolgároknak jár. Az Európai Bíróság megállapította, hogy az 1408/71/EGK rendelet (1. cikk f) és a 2. cikk (1) bekezdése értelmében: „[...] az a nemzeti jogszabály, amely valamelyik tagállamban az adott állam helyben lakó, nagykorú, fogyatékossgal élő állampolgárai számára jogosultságot nyújt, ugyanúgy alkalmazandó a más tagállamok olyan nagykorú, fogyatékossgal élő állampolgáira is, akik a vonatkozó jogszabályt elfogadó államban soha nem dolgoztak, de állandó lakóhelyük ebben az államban van, és az őket eltartó édesapát ebben az államban munkavállalóként foglalkoztatják.”⁵⁸¹

A segély típusú ellátások kérdése bonyolulttá válik akkor, ha a segély már nem mérlegelés alapján, hanem jogszabályokban rögzített módon kerül folyósításra és így kikényszeríthetővé lesz.⁵⁸² A koordinációs rendelet(ek) bonyolultságáról csak annyit, hogy az Elsőfokú Bíróság első magyar bírója, prof. Czúcz meglátása szerint ez a közösségi jog egyik legnehezebben értelmezhető területét is jelenti.⁵⁸³

2.3 Az Európai New Deal kezdete (?)

A korábban említett, szociális célzatú utcai megmozdulások hatására a politika válaszolt a társadalom elvárásaira. 1972-ben – az állam- és kormányfők párizsi találkozóján – megegyezés született, hogy a Közös Piac továbbfejlesztése során aktív programokkal erősítik annak szociális dimenzióját, távolodva a neoliberais alapoktól: *“Az állam- és kormányfők hangsúlyozni kívánják, hogy ugyanakkora jelentőséget tulajdonítanak a szociális területen végrehajtandó cselekvésnek, mint a gazdasági- és pénzügyi Unió elérésének”*.⁵⁸⁴ Ennek eredményeként aktív programok indítására került sor, mert az EGK vezetői úgy vélték, hogy ha a Közösség gazdaságpolitikájához társadalmi bázist kívánnak kialakítani, akkor a méltányosabb szociális elosztás tekintetében is lépni kell.⁵⁸⁵

Az 1974-es év bizonyos szempontból kiindulópontnak bizonyult: megtörtént a teljes foglalkoztatást megcélzó, első Szociális Akcióprogram⁵⁸⁶ elindítása, amelynek végrehajtására 1974-76 között került sor. Ekkor az EGK a rokkantak képzését és szociális rehabilitációját tűzte ki célul.⁵⁸⁷

A Szociális Akcióprogram, – amelyet Gyulavári egy “európai New Deal”⁵⁸⁸-nek is hív – főleg a foglalkoztatási helyzet javítására, valamint az élet- és munkakörülmények javítására és a később említésre kerülő un. szociális párbeszéd fejlesztésére fókuszált. Ezt az

⁵⁷⁵ rokkantsági ellátások, beleértve a rokkantak keresőképségének fenntartását vagy javítását célzó ellátásokat is

⁵⁷⁶ II. Fejezet, Rokkantság, 37-43. cikk

⁵⁷⁷ Czúcz (Szociális), p. 299, Lásd még: 574/72. rendeletet, a 1390/81. sz. rendeletet és a 3795/81 sz. rendeletet.

⁵⁷⁸ 39/74. ECR [1974] 1251

⁵⁷⁹ C-63/76; ECR [1976] 2067

⁵⁸⁰ C-13/05

⁵⁸¹ Ibid, 22. pont

⁵⁸² Czúcz (Szociális), p. 328

⁵⁸³ Ibid, p. 345

⁵⁸⁴ Jacobs – Zeijen, p.3

⁵⁸⁵ Czúcz (Szociális), p. 300

⁵⁸⁶ Council Resolution of 21 January 1974 concerning a social action programme

⁵⁸⁷ Hartrais, p. 144

⁵⁸⁸ Gyulavári, (Az Európai Unió), p. 18

álláspontot képviseli a *Liebfried-Pierson* szerőpáros is, akik úgy vélik, hogy: „Az EU törvénykezése most [1999] az aktivitás akkora lázában ég, mint például a szövetségi szociálpolitika az USA-ban a *New Deal* előestéjén.”⁵⁸⁹

Több irányelvet⁵⁹⁰ bocsátott ki az EGK, azonban *Horváth* szerint ezek a lépések túl általánosak voltak a különböző gazdaságfilozófiát követő tagállamoknak ahhoz, hogy konkrétabb eredményeket, hatásokat eredményezhettek volna és ez az állapot, „bénultság” lényegében egészen a nyolcvanas évekig fennállt.⁵⁹¹ Ezt a *Liebfried-Pierson* szerzőpár sokkal kritikusabban úgy fogalmazta meg, hogy: „[A] történet a nagyraágyó célkitűzésekről és szerény eredményekről szól, s rengeteg mellébeszélés kísérté. Ez azzal magyarázható, hogy előadói [mármint a Bizottság részéről – L.L.G.] tudván tudták, a Miniszterek Tanácsában kívánt egyhangú döntéshozatal követelménye úgyis azt eredményezi majd, hogy az ambíciózus tervezetek kivitelezhetetlenek maradnak. [...] Tudván tudva, hogy a brit ellenállás a komoly kezdeményezéseket ellehetetleníti, a tagállamok, EK hivatalnokok és érdekcsoportok szavakban hangzatosan elkötelezték magukat a szociális dimenzió létrehozásának ügye mellett.”⁵⁹²

Tekintettel arra, hogy az RSZ-ben nem volt jogi alapja a Szociális Akcióprogram végrehajtásának, azokat a Tanácsnak a saját hatáskörére alapítva kellett elfogadtatni.⁵⁹³

A Szociális Akcióprogram útmutatása alapján hozott jogszabályok leginkább a nemek közötti egyenlő bánásmód biztosítására, a munkavállalók jogainak biztosítására, a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára, valamint a munkahelyi egészség- és biztonságvédelemre terjedtek ki. Az *Egyed-Gyulavári* páros szerint az Akcióprogram a fogyatékos emberek esetében érdemi előrelépést nem hozott, annak ellenére, hogy közösségi szinten éppen ekkor ismerték fel egy átfogó politika szükségességét.⁵⁹⁴

Margaret Thatcher kormányfővé válása (1979) és az „eurószkeptikusok” megjelenése⁵⁹⁵ a szociálpolitikai együttműködés megakadását jelentette Európában. Az új brit kabinet credója a „kicsi állam” és még „kisebb Bizottság” volt. Anglia lényegében ellenzett minden olyan törekvést, amely az EGK hatáskörét növelte a munkaerőpiaci folyamatoknál a jogi dereguláció és a versenyképesség került előtérbe. (Jellemzi ezt a felfogást *Thatcher* vélekedése a Közösségi Kartáról, amint azt a „hátsó ajón belopakodó *marximusnak*” nevezte.)⁵⁹⁶

Ez a feszültség a szociális területen is igaz volt: az angol kormánynak a munkaerőpiac atipikus foglalkoztatási formáival, a munka világával kapcsolatos deregulációs törekvései és a Közösségek működésére vonatkozó elgondolása is kihatott az együttműködésre. A konzervatív kormány álláspontját befolyásolhatta az a körülmény is, hogy a japán társaságok az EGK-beli tevékenységének egyik célállomása éppen Nagy-Britannia volt és ez néhány stratégiaileg érzékeny⁵⁹⁷ területet (autógyártás, elektronika) politikailag is érzékennyé tett, nem beszélve az Európai Monetáris Rendszer létrehozásáról (még a munkáspárti kormány hozzájárulásával).

1981-ben került sor az első közösségi akcióprogram megindítására, amelynek keretében a tagállamok információcseréjét támogatták a fogyatékos emberekre vonatkozóan, így az oktatás, képzés, foglalkoztatás, szociális ellátások, kommunikáció, közlekedés, valamint a lakhatás terén.⁵⁹⁸ Ezt követte a HELIOS, amely a fogyatékos személyek szociális integrációjára helyezte a hangsúlyt – közösségi szinten kezdték

⁵⁸⁹ Liebfried-Pierson, p. 239

⁵⁹⁰ A csoportos elbocsátások szabályairól szóló 75/129/EGK irányelv, a tulajdonosváltás esetén a dolgozók szerzett jogainak védelméről szóló 77/187/EGK irányelv, a dolgozóknak a munkáltató fizetésképtelensége esetén való védelméről szóló 80/987/EGK irányelv.

⁵⁹¹ Horváth, p. 308

⁵⁹² Liebfried-Pierson, pp. 233-234

⁵⁹³ Itt jelent meg a szubszidiaritás elve.

⁵⁹⁴ Egyed-Gyulavári, p. 55

⁵⁹⁵ Thatcher kormányzásának első hónapja után, 1979. VI. 7-10 között tartották az első Európai parlamenti választást Nagy-Britanniában és ott is regisztrálták a legalacsonyabb részvételt (32%) Európában. Az alapító tagállam Olaszországban 85%-os volt a részvétel.

⁵⁹⁶ Gyulavári-Könczei, p. 32

⁵⁹⁷ Palánkai, p. 49

⁵⁹⁸ Hartrais, p. 145

támogatni a fogyatékosügyi szervezeteket –, valamint *Könczei* értelmezése szerint az önálló életvitel támogatását is kiemelten kezelte. A HELIOS II. során már inkább az esélyegyenlőség, mint a jóléti típusú megközelítés érvényesült a konferenciák, programok következtetéseiben. Ekkortól datálható az EDF megjelenése⁵⁹⁹ is, ami *Mabbett* szerint a tagállamok gyengítésének is tekinthető.⁶⁰⁰

Az 1980-as évek második felétől a Maastrichti Szerződésig *Ladó* szerint lényegében az egységes belső piac kialakítására való törekvés határozta meg a szociálpolitika területét is. A *Delors*-féle Bizottság a szociálpolitikát érintő jogalkotás terén is változtatott: egy újfajta párbeszédre tett kezdeményezést, amely elvezetett az 1985. januárjában megtartott un. Val-Duchesse-i fórum, illetve kezdeményezés kialakításához.⁶⁰¹ *Delors* szerint az Európai Községekben szociális kérdésekben csak a szociális partnerek – mint érintettek – bevonásával lehetséges a patthelyzetből elmozdulni, mert e nélkül gyakorlatilag lehetetlen jogszabályt alkotni a tagállamok hátráltató magatartása miatt. Ez lényegében egy újabb stratégia volt a tagállamok gyengítésére. A bevont szociális partnerek pedig komoly legitimáló szerepet jelentettek a Bizottság részére a tagállamok ellenében. S ez a politika és folyamat jelenleg is tart.⁶⁰²

A folyamat hatására az Egységes Európai Okmány (a továbbiakban: *EEO*) aláírása további előrelépést hozott. *Wallace* szerint az EEO inkább a már meglévő eredményekre épített, és új politikai megoldás beemelésére nem került sor. (Ezt a konszolidációs megoldást nevezzük kooptálásnak.)⁶⁰³ Az EEO újszerűsége abban látható, hogy olyan folyamatok indultak meg, amelyek alapvetőnek bizonyultak. Így a neoliberalizmus újból megerősödött a konzervatív, keresztényszocialista, illetve szociáldemokrata felfogással szemben, a nagy cégek, szervezetek egyre inkább Brüsszel felé tekintettek és végül a Bizottság egyre inkább „külsős” szereplőket, politikai „klienseket” karolt fel a tagállamokkal szemben.⁶⁰⁴

A Római Szerződés új, 100a. cikkelye lehetővé tette a Tanács számára, hogy az Európai Parlamenttel együttműködve, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottsággal konzultálva a belső piac megteremtésével és működésével kapcsolatos kérdésekben minősített többséggel is határozhasson. Ez döntő lépésnek minősíthető az egyhangú döntéshozataltól való eltávolodásban.

Azonban ez a cikk a szociálpolitika terén csak kis előrelépés volt, mert nem terjedt ki olyan alapvető kérdésekre, mint a személyek szabad mozgása és a munkavállalók jogairól és érdekeiről szóló rendelkezések.⁶⁰⁵ A másik jelentős újítás az volt, hogy megalkotásra került a Kohéziós Alap, amely az EGK szociális dimenzióját erősítette, bár csak korlátozott módon, mert lényegében csak a frissen csatlakozott Görögország (1981), Portugália és Spanyolország (1986) elmaradott területeire koncentrált.⁶⁰⁶ Tehát a Római Szerződés új címben foglalkozott a gazdasági és szociális kohézióval, különös tekintettel a hátrányos helyzetű régiók fejlesztésére (158. [130a.] cikk). Mindezek alapján folytatódott a közösségi szintű jogszabályalkotás.⁶⁰⁷

Az Egységes Európai Okmány preambuluma utal ugyan az Európa Tanács által 1961-ben elfogadott Európai Szociális Kartára és az Emberi Jogok Európai Egyezményére,⁶⁰⁸ de az ettől még nem vált a közösségi jog részévé: *„Elhatározván, hogy együttesen lépnek fel a demokrácia érdekében, és ennek során támaszkodnak Az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló európai egyezményben részt vevő*

⁵⁹⁹ Könczei (Hátrányos helyzetű), p. 139

⁶⁰⁰ Mabbett (Disability Rights), p. 104

⁶⁰¹ Ennek történeti előzménye az volt, hogy Francois Mitterrand francia elnök 1981-ben kijelentette, hogy a közösségnek egy „európai szociális térré” (Espace sociale) kell válnia. Czúcz (Szociális), p. 301

⁶⁰² Ladó, p. 495

⁶⁰³ Wallace (EEO), p. 81

⁶⁰⁴ Ibid, p. 82

⁶⁰⁵ RSZ 100a (2) bek.

⁶⁰⁶ Czúcz (Szociális), p. 302

⁶⁰⁷ Többek közt: a munkahelyi környezet kialakításáról rendelkező 89/654/EEC irányelv, a munkaeszközök használatáról rendelkező 89/655/EEC irányelv, a védőfelszerelések használatáról rendelkező 89/656/EEC irányelv, az anyagmozgatásról rendelkező 90/269/EEC irányelv, a kivetítők, monitorok használatáról rendelkező 90/270/EEC irányelv.

⁶⁰⁸ Az EEO preambuluma 5., 3. bekezdése.

tagállamok alkotmányaiban és törvényeiben, valamint az Európai Szociális Kartában elismert alapjogokra, különösen a szabadságra, az egyenlőségre és a szociális igazságosságra.”⁶⁰⁹

Ennek megfelelően a Római Szerződés eredeti 118. cikke egy új a) ponttal egészült ki, amely a hatályos szövegben a 138. cikk lett: “(1) A tagállamok a munkavállalók biztonságának és egészségvédelmének javítására törekszenek különösen a munkakörülmények javításán keresztül, és célul tűzik ki az e területen meglevő feltételek harmonizálását, az elért eredmények fenntartásával.”

A szociális jogalkotás Delors-nak köszönhetően⁶¹⁰ némiképp könnyebbé válhatott az új, 118/a. cikkely rendelkezései alapján, amelyek felhatalmazták a Tanácsot arra, hogy minősített többséggel hozott irányelvekkel határozza meg a munkavállalók biztonságának és egészségének javításához szükséges minimális követelményeket. Korlátozást jelentett azonban, hogy a tagállamoknak az irányelveket csak fokozatosan kellett alkalmazniuk. A 118/b. (jelenleg 139.) cikkely – összhangban Delors felfogásával – a szociális párbeszédet intézményesítette úgy, hogy a Bizottság feladatává tette a munkaadók és a munkavállalók közti európai szintű párbeszéd kialakítását: “A Bizottság arra törekszik, hogy a munkaadók és munkavállalók között európai szinten párbeszéd fejlődjön ki, ami, ha a felek kívánatosnak tartják, megállapodásos kapcsolatokat eredményezhet.” Delors volt Wallace szerint az első olyan bizottsági elnök, aki mind a Bizottságra és az azzal kapcsolatban állókra, mind a szélesebb közvéleményre mély benyomást tett.⁶¹¹

Az 1980-as évek második felére alapvetően megváltozott Európa képe a foglalkoztatás tekintetében, ugyanis a munkanélküliség egyre inkább nőtt a tagállamokban. Az évtized végére a szociális kérdés egyre erőteljesebbé vált, ugyanakkor a politikai együttműködés keretei változatlanul korlátozottak maradtak.

2.4 A Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól Szóló Közösségi Charta

A munkanélküliség tömegessé válásával került az érdeklődés központjába, a belga elnökség idején (1987) egy új szociális tartalmú kezdeményezés.⁶¹² Horváth szerint az Egységes Európai Okmány életbelépése kapcsán ugyanis felmerült, hogy a liberalizálódó verseny hogyan hat a szociális viszonyokra. Ezért néhány tagállam úgy gondolta, hogy némileg ellensúlyozni kellene a piaci folyamatokat és erőteljesebb lépések szükségesek a szociálpolitikában.⁶¹³ Maga az EiT is így látta, hozzátevé, hogy speciális, rendszerezett és koherens integrációs politikára is szükség van az un. szociális dimenzió elmélyítésére.⁶¹⁴ Az Európai Bizottság maga is egyre nagyobb hangsúlyt helyezett a szociális kirekesztettség elleni küzdelemre, főleg Delors elnökségének (1989-1994) első felében.⁶¹⁵ Delors elnök maga a szociális jogszabályok harmonizációját tűzte ki célul, egy un. európai szociális tér kialakításának az igényével együtt.⁶¹⁶ A EiT három évvel később, 1992-ben igazolta korábbi álláspontját, miszerint 1982 és 1992 között a szociális kockázatok ténylegesen megnöttek az EK tagállamaiban és önmagában a gazdasági növekedés nem javított a hátrányos helyzetű térségeken és társadalmi csoportokon.⁶¹⁷

Tekintettel arra, hogy a britek az 1961-es Európai Szociális Karta aláírását is megtagadták, a tagállamok bevontak a közösségi jog területére egy, a közösségi joghoz képest külső nemzetközi megállapodást, nevezetesen az Európai Közösségek tagállamai állam- és kormányfőinek 1989. december 9-ei, strasbourgi találkozásán elfogadott, a

⁶⁰⁹ Az Egységes Európai Okmány preambuluma 3. bekezdése.

⁶¹⁰ Mabbett (Disability Rights), p. 101

⁶¹¹ Wallace (EEO), p. 83

⁶¹² Czúcz (Szociális), p. 303

⁶¹³ Horváth, pp. 308-309

⁶¹⁴ Resolution of the Council and of the Ministers for Social Affairs Meeting within the Council of 29 September 1989 on Combating Social Exclusion

⁶¹⁵ Ferrera-Matsaganis-Sacchi, p. 228

⁶¹⁶ Farkas, p. 66

⁶¹⁷ Recommendation on Common Criteria Concerning Sufficient Resources and Social Assistance in Social Protection Systems (92/441/EEC)

Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól Szóló Közösségi Kartát (a továbbiakban: **Közösségi Karta**).⁶¹⁸ Ezt a dokumentumot a tagállamok képviselői közül ismét csak az angolok nem írták alá, így a Közösségi Karta alapszerződési rendszerbe való beemelése a lehetősége meghiúsult és az csupán „ünnepélyes deklaráció” maradt.⁶¹⁹

A Közösségi Karta ezért formailag csupán nemzetközi szerződésnek tekinthető, ráadásul még a „szokásos” és a Bizottság részére biztosítható kikényszerítő mechanizmusok sem szerepeltek benne, hiszen a Közösségi Kartát eredetileg az alapszerződési rendszerben kívánták elhelyezni.

Az EK a fogyatékos személyek jogi védelmét elsősorban nem emberi jogi, hanem gazdaságpolitikai (munkajogi) megfontolások révén állította a figyelem középpontjába, mintegy a személyek szabad mozgásának a „leple” alatt.⁶²⁰ Ez azt is jelenti, hogy az Unió jogalkotása elsősorban a személyek szabad mozgása és a foglalkoztatási szint emelése miatt kezdett el foglalkozni a fogyatékos emberek jogaival. Ezért történt a „negatív megközelítés” beillesztése a RSZ-be, nevezetesen a diszkrimináció tilalmának meghatározása.

A Közösségi Karta 26. cikkelye jelenti a fogyatékosügyi politika első igazi megjelenését: *„Minden fogyatékos embernek, fogyatékosága okától és jellegétől függetlenül, társadalmi és szakmai beilleszkedésének elősegítése érdekében tényleges kiegészítő támogatást kell biztosítani. Ezeknek az intézkedéseknek, a támogatottak adottságaival összhangban, különösen a szakképzésre, munkaegészségügyre, mobilitásra, közlekedési lehetőségekre és lakáspolitikára kell vonatkozniuk.”*

Ez a cikkely – amely közösségi szinten először jelenítette meg a fogyatékos személyek társadalmi integrációjának a fogalmát és kereteit – rendkívüli fontossággal bírt a társadalmi felelősségvállalás szempontjából az akkori EK-ban. Jelen dolgozat terjedelme nem teszi lehetővé, hogy a Közösségi Karta valamennyi rendelkezését jogtörténeti fejlődés szempontjából szemügyre vegyem, azonban annyit érdemes megjegyezni, hogy a Karta 28. cikkelye⁶²¹ felhívta az Európai Bizottságot, hogy közösségi jogalkotási eszközökkel segítsen a Kartában kitűzött célokat elérni. Ily módon kerülhetett sor az első Akcióprogram⁶²² elindítására, amelynek megvalósítása során 47 konkrét intézkedés született, amelyből 29-hez tanácsi hozzájárulás szükségeltetett. Az első irányelv, amely ennek a folyamatnak az eredményeként született, az európai munkástanácsokra (1995) vonatkozott.⁶²³

A Közösségi Karta végrehajtását a Maastrichti Szerződéshez csatolt (14. számú) Jegyzőkönyv a Szociálpolitikáról (a továbbiakban: **Jegyzőkönyv**), valamint annak mellékleteke, a Megállapodás a Szociálpolitikáról vagy Szociálpolitikai Megállapodás (a továbbiakban: **Megállapodás**)⁶²⁴ biztosította az angol különállás miatt.⁶²⁵ A Szociálpolitikai Megállapodás 2. cikkelyének (1) bekezdése szintén előrelépést jelentett a fogyatékos emberek tekintetében, még ha nincs is direkt utalás rájuk: *„a Közösség [...] támogatja és egészíti ki a tagállamok tevékenységét [...] a munkaerőpiacról kirekesztett személyek beilleszkedésének lehetővé tétele [révén]”*.

A 2. cikk (2) cikk bekezdése különösen fontos a témám szempontjából, mert ez adott konkrét felhatalmazást további jogszabályok megalkotására, ugyanis kijelenti, hogy: *„E célból a Tanács irányelvek útján fokozatosan alkalmazandó minimumkövetelményeket fogadhat el [...] Ezek az irányelvek nem írhatnak elő olyan közigazgatási, pénzügyi vagy jogi korlátozásokat, amelyek gátolnák a kis- és középvállalkozások alapítását és fejlődését.”*

⁶¹⁸ Lovász (EU másodlagos jogforrás), p. 79

⁶¹⁹ Karta preambuluma 11. bekezdése – a Karta nem bővítheti a Közösség hatáskörét.

⁶²⁰ Lovász (EU másodlagos jogforrás), p. 79

⁶²¹ „Az Európai Tanács felhívja a Bizottságot, hogy a lehető legrövidebb időn belül a Szerződésben foglalt hatásköre alapján tegye meg javaslatait azon jogok hatékony végrehajtását elősegítő jogi eszközökre, amelyek a belső piac kiépülésével a Közösség hatáskörébe tartoznak.”

⁶²² COM(89) 568

⁶²³ Horváth, p. 309

⁶²⁴ Jegyzőkönyv a szociálpolitikáról

⁶²⁵ Gyulavári szerint a szakirodalomban komoly vita bontakozott ki a tekintetben, hogy a jegyzőkönyvek az alapszerződések, s így az elsődleges jogforrás részei-e amiatt, hogy azokat a „Alapító Szerződéséhez csatolták”, Gyulavári (Szociális dimenzió), p. 35

Mindebből kitűnik, hogy maga az Európai Közösségek a fogyatékos emberek helyzetét elsősorban gazdasági megfontolásokból értékelte és alapvető célja a krónikusan alacsony foglalkoztatási szint emelése. (Ez a törekvés tükröződött az un. luxemburgi folyamatként nevezett politikában is.)⁶²⁶ A Közösségi Karta jelentősége abban (is) áll, hogy a szakirodalom szerint vitatott státusza ellenére egységes és átfogó szövegben határozza meg és regisztrálja a szociális célokat. Mabbett szerint a jelentőségét is az adja, hogy célként jogok biztosítását jelölte meg, s mint ilyen, előrelépésnek tekinthető.⁶²⁷ A fogyatékos emberek foglalkoztatása tehát elsődleges, méghozzá integrációs céllá vált, úgy is, mint a társadalmi szolidaritás legfőbb eleme, s úgy is, mint racionalitás: kihasználható munkaerőforrás. Könczei bátrabban fogalmazott, mert úgy látja, hogy a Közösségi Karta ugyan nem kötelező érvényű közösségi jogszabály, hanem politikai dokumentum, de „[...] mégis felbecsülhetetlen jogi, gyakorlati hatása volt az elfogadása óta eltelt 10 évben valamennyi, általa érintett szociális területen. Ide tartozik a fogyatékos személyek jogainak védelme is.”⁶²⁸

Ezt az általános szemléletváltást mutatják az Amszterdami Szerződés rendelkezései is, amelyek a jelenleg hatályos RSZ 136⁶²⁹ és a 137⁶³⁰ [ASZ: 117-118.] cikkelyeibe ültették át a Szociálpolitikai Megállapodás vonatkozó rendelkezéseit. A Római Szerződést módosító Amszterdami Szerződéshez csatolt (22. számú) Nyilatkozat a fogyatékos személyekről arról rendelkezik, hogy: „Konferencia megállapodott abban, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 100a. cikke alapján meghozandó intézkedések kidolgozásakor a Közösség intézményei figyelembe veszik a fogyatékos személyek szükségleteit.”

Ebbe a folyamatba szervesen illeszkedik az Európai Parlament azon tevékenysége is, amely során először a siket emberek (jel)nyelvére, valamint a fogyatékossgal élő nők helyzetére tért ki 1988-89-ben.⁶³¹

⁶²⁶ Lovászy (EU másodlagos jogforrás), p. 81

⁶²⁷ Mabbett (Disability Rights), p. 101

⁶²⁸ Könczei (Hátrányos helyzetű), p. 135

⁶²⁹ „Az alapvető szociális jogokat, többek között az 1961. október 18-án Torinóban aláírt Európai szociális chartában, valamint a munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló 1989. évi közösségi chartában meghatározott jogokat szem előtt tartva, a Közösség és a tagállamok célkitűzése a foglalkoztatás, az élet- és munkakörülmények javítása - lehetővé téve ezáltal a fejlődési folyamat fenntartása mellett ezek összehangolását -, a megfelelő szociális védelem, a szociális partnerek közötti párbeszéd és az emberi erőforrások fejlesztésének elősegítése a tartósan magas foglalkoztatás és a kirekesztés elleni küzdelem érdekében.

E célból a Közösség és a tagállamok olyan intézkedéseket hajtanak végre, amelyek figyelembe veszik - különösen a szerződéses kapcsolatok terén - a nemzeti gyakorlatok sokszínűségét, valamint a Közösség gazdasági versenyképessége fenntartásának szükségességét.

Úgy vélik, hogy ez a fejlődés nemcsak a szociális rendszerek összehangolását előnyben részesítő közös piac működéséből következik, hanem az e szerződésben megállapított eljárásokból, valamint a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséből is.”

⁶³⁰ „(1) A 136. cikkben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében a Közösség támogatja és kiegészíti a tagállamok tevékenységeit a következő területeken:

a) különösen a munkakörnyezet javítása a munkavállalók egészségének és biztonságának védelme érdekében;

b) munkafeltételek;

c) a munkavállalók szociális biztonsága és szociális védelme;

d) a munkavállalók védelme munkaviszonyuk megszüntetése esetén;

e) a munkavállalók tájékoztatása és véleményük meghallgatása;

f) a munkavállalók és munkaadók érdekeinek képviselete és kollektív védelme, beleértve - az (5) bekezdésre is figyelemmel - a vállalatvezetésben való részvételt;

g) a Közösség területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatásának feltételei;

h) a munkaerőpiacról kirekesztett személyek beilleszkedésének lehetővé tétele a 150. cikk sérelme nélkül;

i) a férfiak és nők munkaerő-piaci esélyegyenlősége és az egyenlő munkahelyi bánásmód;

j) a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem;

k) a szociális védelmi rendszerek modernizálása a c) pontban foglaltak sérelme nélkül.”

⁶³¹ Resolution of the European Parliament on sign languages for deaf people (1988.06.17.), Resolution of the European Parliament on women and disability (1989.05.26.)

2.5 Maastrichti Szerződés

A Maastrichti Szerződés Wallace szerint „zavaros intézményi eredményeket hozott”, mert a brit kormány célja az volt, hogy a Közösség szupranacionális jellegének erősítése ne történjen meg és azért a kormányközi együttműködést támogatták.⁶³²

Mindezekről eltekintve a fogyatékosügyben történt előrelépés. Meg kell említeni, hogy a Maastrichti Szerződés megkötése előtt a Bizottság hangsúlyozta, hogy „a fogyatékossgal élők gazdasági és szociális értelemben vett integrációja az egységes piac szociális dimenziójának fontos eleme”.⁶³³

A holland városban két jelentős lépés történt: egyfelől az emberi jogi, másfelől a szociális területen született dokumentumok megalkotása.

A tagállamok az emberi jogok és az alapvető jogok tekintetében igen jelentős lépésre szánták el magukat. Az Európai Unióról szóló Szerződésbe⁶³⁴ (a továbbiakban: **EUSZ**) foglalták azt a kitételt, amelyet az Európai Bíróság lényegében 1977 óta kifejlesztett.⁶³⁵ (Wallace álláspontját a „zavarosságot” illetően alátámasztja az is, hogy ez utóbbi, F(2) cikkelyt az Európai Bíróság az L. cikkely miatt nem alkalmazhatja.)

Ha a Maastrichtban elfogadott szociális jogi vonatkozású dokumentumokról van szó, akkor három különálló dokumentumot és a Római Szerződéshez csatolt egy-egy nyilatkozatot és jegyzőkönyvet kell érteni, amelyekre korábban már kitértem.

Megállapítható, hogy az EUSZ változatlanul hagyta az RSZ 136–145. [117⁶³⁶–122.] cikkeinek szövegét⁶³⁷ és a szociális területet érintő – pl. az Európai Szociális Alap – rendelkezései is szinte csak eljárásjogilag, illetve az adminisztráció szempontjából módosultak. Farkas szerint az Európai Szociális Alap – ekkor már a Strukturális Alapok részeként – a munkahelyteremtésre és a szakképzésre kezdett fókuszálni.⁶³⁸ Így az EUSZ mellett inkább a Jegyzőkönyv és a Megállapodás érdemel külön figyelmet. A szakirodalomban felmerült, hogy az RSZ részének tekinthető-e e két dokumentum (elsődleges jogforrásnak), vagy csupán csak egy-egy újabb „deklaráció” mindkettő. A Megállapodás 1. cikkét megemlítem, mint releváns forrást a Közösségi célok meghatározása tekintetében: „A Közösség és a tagállamok célkitűzései a foglalkoztatás előmozdítása, az élet- és munkafeltételek javítása, megfelelő szociális védelem, szociális párbeszéd, a magas és tartós foglalkoztatási színvonalat biztosító emberi erőforrások fejlesztése és a kirekesztés elleni küzdelem. E célból a Közösség és a tagállamok intézkedéseket hajtanak végre, amelyek figyelembe veszik a nemzeti gyakorlatok különbözőségét – kiváltképpen a szerződéses kapcsolatok területén –, valamint annak szükségességét, hogy a Közösség gazdasági versenyképességét fenntartsák.” Ez az 1. cikk mintegy „megkoronázta” azt a folyamatot, amely a szociális párbeszéd és a foglalkoztatáspolitikai fontosságának a növekedését jelentette. Annyit fontos megjegyezni, hogy a Megállapodás és a Római Szerződés rendelkezései alapján eltérnek a döntéshozatali mechanizmusok, illetve azok a területek, ahol döntést lehet hozni. A Megállapodás 2. cikke szerint az aláíró 11 tagállam esetében minősített többséggel, illetve egyhangú döntésekkel olyan területeket is lehetett szabályozni a közösségi jog eszközével, amelyeknél az RSZ alapján erre nem lett volna mód. A következő táblázat bemutatja azokat a területeket, ahol a Megállapodás alapján minősített többséggel vagy egyhangú döntéssel hozhatnak irányelveket.⁶³⁹

⁶³² Wallace (EEO), p. 84

⁶³³ Commission of the European Communities 1992a. Community Social Policy 1992. Brussels; Commission of the European Communities 1992b. Social Europe. Brussels, No. 2.

⁶³⁴ I. Cím, (F) cikk 2. bekezdése.

⁶³⁵ Lásd bővebben jelen fejezet 5. pont.

⁶³⁶ Ez a cikk egyébként az ún. szociális dömping korlátját – azaz a jóléti kiadások lefaragását a verseny miatt – is jelenti, hiszen a „fejlődési folyamat fenntartásából” nem lehet visszalépni.

⁶³⁷ A módosítás révén ugyanis a szociálpolitikai rendelkezések a korábbi Harmadik rész III. címe helyett a Harmadik rész VIII. címébe kerültek „Szociálpolitika, oktatás, szakképzés és ifjúság” elnevezéssel

⁶³⁸ Farkas, p. 22

⁶³⁹ Sipos, p. 123

A Szociálpolitikai Megállapodás 2. cikke szerint az alábbi területeken születhet irányelv ⁶⁴⁰	
minősített többséggel	egyhangú szavazással
<ul style="list-style-type: none"> • a munkavállalók egészségének és biztonságának védelme, • munkafeltételek, • a munkavállalók tájékoztatása és konzultáció, • egyenlő esélyek és egyenlő bánásmód <ul style="list-style-type: none"> ◦ férfiak és nők között a munkaerőpiacon, ◦ a munkaerőpiacról kizorult személyek integrációja [2. cikk (1) bekezdés]. 	<ul style="list-style-type: none"> • a munkavállalók szociális biztonsága és szociális védelme, • a munkavállalók védelme a munkaszerződés felmondása esetén, • a munkavállalók és munkaadók érdekeinek kollektív képvisellete és védelme, beleértve az együttes döntést, • harmadik ország azon állampolgárainak foglalkoztatási feltételei, akik szabályosan tartózkodnak a Közösség területén, • a foglalkoztatás elősegítése és a munkahelyteremtésre irányuló pénzügyi hozzájárulások, nem érintve a Szociális Alapra vonatkozó rendelkezéseket [2. cikk (3) bekezdés].

3. ábra

A szavazási eljárás szabályai a Szociálpolitikai Megállapodásban

Így a későbbiekben egyáltalán nem volt mindegy, hogy minek a felhatalmazása alapján hoztak egy döntést, ugyanis ha az új jogszabály elfogadása az RSZ alapján történt, akkor 12, ha viszont a Megállapodás felhatalmazása alapján, akkor csak 11 tagállamra volt érvényes az adott döntés.

A Megállapodás jelentőségét növelte a szociális párbeszéd kiterjesztése. Egyrészt a szociális partnerek döntéshozatali eljárásba való bevonásával, másrészt a partnerek részére megállapodás elfogadásának a biztosításával. Az előbbi azt jelentette, hogy a Bizottság meghallgatta a szociális partnereket egy adott Közösségi fellépés előtt,⁶⁴¹ míg az utóbbi azt, hogy a szociális partnerek párbeszéde közösségi szintű szerződéses kapcsolat létesítését eredményezhette⁶⁴² hat hónapon belül.⁶⁴³ Ekkor a szerződő partnerek vagy a saját eljárásuk és gyakorlatuk alapján hajtják végre a megállapodásukat, vagy a Tanács minősített többségével vagy egyhangú döntésével közösségi jogszabály születik.⁶⁴⁴

Fontos fejleményként rögzíteni érdemes, hogy a Maastrichtban aláírt alapszerződés után 1992. szeptemberében az Európai Parlament kiemelt figyelmet fordított az értelmi fogyatékos emberek helyzetére, folyamatosságot mutatva az 1988 és 1989-ben elfogadott határozatokkal.⁶⁴⁵

Figyelemmel arra, hogy ez a Jegyzőkönyv tekintetében fenntartott és meglehetősen bonyolult eljárás a konzervatív brit kormány elutasító magatartása miatt következett be,

⁶⁴⁰ Sipos, p. 119

⁶⁴¹ Megállapodás 3. cikk (1) bekezdés.

⁶⁴² Megállapodás 4. cikk (1) bekezdés.

⁶⁴³ A '90-es években mindössze a szülői szabadságról és a részmunkaidőről szóló irányelv vált ily módon a közösségi jog részévé.

⁶⁴⁴ Megállapodás 4. cikk (2) bekezdés.

⁶⁴⁵ Resolution of the European Parliament on the rights of mentally handicapped people (1992.09.16.)

mindaddig élt, amíg *Tony Blair* kormánya meg nem változtatta a hivatalos brit álláspontot. 1997. júniusában a Római Szerződésbe korporálták a Jegyzőkönyv és a Megállapodás rendelkezéseit.

A Megállapodás kiemelt jelentőségét adta az is, hogy a Közösség anti-diszkrimináción alapuló intézkedések meghozatalára is jogosítványt kapott a nemek közötti egyenlőség teljesebb megvalósítása érdekében. Ennek alapján több előremutató jogszabály⁶⁴⁶ született meg. Végül Maastrichtnál fontos megemlíteni azt is, hogy az EUSZ már külön kitér az Emberi Jogok Európai Egyezményére.⁶⁴⁷

Európai Tanács essen ülésén (1994. december 9–10.) elfogadott elnökségi következtetésekben a munkanélküliség elleni harc egyik fő eszközeként *„a munkanélküliség által különösen erősen sújtott rétegek”* helyzetének javítását jelölték meg. A fogyatékos emberekre nem tért ki a dokumentum. (Új fejleményként említhető, hogy *Delors* Második Fehér Könyvének nevezett Európai Bizottság közleményében az idős és mozgáskorlátozottak otthoni ápolását mint új, munkahelyteremtő tényezőt mutatják be.)⁶⁴⁸

Az Esseni Csúcsot követően az Európai Unió belátta, hogy a jóléti államok képességeik határvonalaihoz értek és az ellátások egy részét képtelenek lesznek finanszírozni a későbbiekben.⁶⁴⁹

1995. áprilisában az Európai Bizottság a „Comité des Sages”-t (Bölcsék Bizottságát) kérte fel, *Maria de Lourdes Pintasilgo* vezetésével, hogy vizsgálja meg a Közösségi Karta jövőjének lehetséges útjait. A Bölcsek Bizottsága számos problémával is foglalkozott, így a demográfiai folyamatokkal, s az öregedéssel, továbbá a munkavégzés természetéről alkotott fogalmak átgondolását is javasolta. A Bölcsek Bizottsága által készült jelentésből⁶⁵⁰ kiderül, hogy az USA-ban található megoldások, utak nem járhatók, így saját utat kell találni Európa számára. *Mabbett* szerint a testület arra a következtetésre jutott, hogy a szociális és polgári jogokat „egyesíteni” kell, és mindenkinek biztosítani kell az alapvető jogokat, mert egy új megközelítésre van szükség ahhoz, hogy a jóléti állam válságát túl lehessen élni.⁶⁵¹

A történelmi pontnak tekinthető amszterdami csúcs előtt a Bizottság, figyelemmel a *Standard Rules*-ra, kiadta a 406-os közleményét,⁶⁵² amely megfelelő alpnak bizonyult a későbbiekben. A kor szellemének változását az is jelezte, hogy a Bizottságnál a fogyatékos emberek helyzetével foglalkozó szervezeti egység neve is változott 1993-ban: „Measures for the Disabled” helyett immáron az „Integration of the Disabled” lett a név (és cél).⁶⁵³

Az Európai Bizottság 1997. júliusában kiadott egy közleményt *Agenda 2000* címmel.⁶⁵⁴ A dokumentumban a szociális, társadalombiztosítási rendszerek átalakítását és a foglalkoztatási szint radikális növelését jelölte meg lehetséges stratégiának a szociális ellátórendszerek finanszírozásának fenntarthatósága érdekében.

⁶⁴⁶ A terhes nők és szoptató anyák munkajogi védelméről szóló 92/85/EEC irányelv (elfogadva az alapszerződés 118a cikkelye alapján), a munka- és pihenőidőről szóló 93/104/EEC irányelv (elfogadva az alapszerződés 118a cikkelye alapján), a fiatal munkavállalók jogainak védelméről szóló 94/33/EEC irányelv (elfogadva az alapszerződés 118a cikkelye alapján), a munkahelyi érdekegyeztetésről szóló 94/45/EEC irányelv (elfogadva a Maastrichti Szerződéshez csatolt Szociálpolitikai Megállapodás alapján), a nemi diszkriminációs ügyekben a bizonyítási teher megfordításáról rendelkező 97/80/EEC irányelv

⁶⁴⁷ EUSZ F. cikk, 2. pont (a Nizzai Szerződéssel módosított, egységes szerkezetű EU szerződés 6. cikkelye): „Az Unió a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek.”

⁶⁴⁸ COM(93) 700, Chapter 8, p. 141, 149

⁶⁴⁹ COM(93) 700, I Chapter

⁶⁵⁰ For a Europe of civil and social rights, 1996, p. 26

⁶⁵¹ Mabbett (Disability Rights), p. 103

⁶⁵² COM(1996) 406, „Equality of Opportunity for People with Disabilities - A New Community Disability Strategy”

⁶⁵³ Hartrai, p. 144

⁶⁵⁴ COM(1997) 2000

2.6 Történelmi pont: Amszterdam

Az Európai Unióban a fogyatékosügy és az azzal kapcsolatos programok, koncepciók és jogforrások (külön kitérek ezekre a későbbiekben) gyakorlatilag a kilencvenes évekre értek meg úgy, hogy a legfelsőbb jogforrási szinten emeljék be a fogyatékos emberek védelmét jelentő klauzulát. Ennek fontos része az volt, hogy az EUSZ F (6) cikk 2. pontját kiegészítették egy új, 1. bekezdéssel, miszerint: „Az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásán, és a jogállamiság elvein, mint a tagállamok közös elvein nyugszik.”⁶⁵⁵ Ezen túlmenően a francia követelésre az Unió célkitűzései közé felvették a „magas szintű foglalkoztatás”⁶⁵⁶ követelményét és az RSZ kiegészült egy új, a közösségi foglalkoztatáspolitikával szóló fejezettel (VI.a cím – jelenleg: VIII. cím).⁶⁵⁷

Fontos megjegyezni, hogy a politikai változások nyomán követhetővé váltak az alapszerződésekben is: az ASZ immáron szövegszerűen utal az Európai Szociális Kartára, valamint a Közösségi Kartára.⁶⁵⁸ Az ASZ preambuluma jelentőségét az adja, hogy a 117. cikkelye (ASZ 2. cikk 22. pont, a hatályos RSZ 136. cikk) alapján a tagállamoknak figyelemmel kell lenniük ezekre a dokumentumokra, amikor a kijelölt célokat megvalósítják. Farkas ezzel kapcsolatban úgy véli, hogy ez a fordulat adott egyértelmű és jogi felhatalmazást az Európai Bizottság részére, hogy a korábbi, kétes jogi lábakon álló, különböző, veszélyeztetett társadalmi csoportokat segítő programjait megindíthassa, illetve folytathassa.⁶⁵⁹

Az ASZ azonban továbbment a Közösség Kartán, mert a foglalkoztatáspolitikát és az élet- és munkafeltételek javítását⁶⁶⁰ tűzte ki célul több céllal⁶⁶¹ egyetemben, és nem csupán azok harmonizációjának a javítására⁶⁶² törekszik.

Az EU másodlagos jogforrásain (például az Európai Bizottság normaalkotásán) túlmenően az elsődleges jogforrás szintjén – azaz az Amszterdami Szerződéssel módosított Római Szerződés révén – a tagállamok megalkották többek közt a fogyatékos emberekkel szembeni diszkriminációt tiltó 13. cikkelyt, illetve pontosabban szólva: az EU másodlagos jogi eszközökkel (pl. irányelv) lehetőséget biztosít a diszkrimináció elleni küzdelemre.⁶⁶³ Ezzel Mabbett szerint az Unió továbblépett a munkavállalók jogi védelmén és immáron a polgári jogok rangjára emelte az Unió védelmét egyes kérdésekben.⁶⁶⁴ Ugyanő hozzáteszi azt, hogy ezt a cikkelyt a kilencvenes évek elején a nyugati tagállamok részéről értékelt „keleti” rasszizmus, idegenellenesség elleni küzdelem jegyében kívánták megalkotni.⁶⁶⁵ Bár az idő – úgy tűnik – nem a nyugati félelmeket igazolta, látva a párizsi fiatalok 2005 év végi többnapos lázadását.

A 13. cikkely – amely anti-diszkriminációs klauzulának is tekinthető – kimondja, hogy: „A jelen szerződés egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül, és azon hatáskörök keretei között,⁶⁶⁶ amelyeket jelen Szerződés a Közösségre ruház,⁶⁶⁷ a Tanács – a Bizottság

⁶⁵⁵ Az ASZ 1. cikk 8. a) pontja módosításával az RSZ-t és az új, hatályos 6.cikk 1. bekezdése. Lásd az előzményeket az 5.1. pontban, az Európai Bíróság tevékenységénél.

⁶⁵⁶ Gyulavári (Szociális dimenzió), p. 43–44

⁶⁵⁷ A Maastrichti Szerződéshez képest a foglalkoztatáspolitikát és a szociális védelem kiemeltebbé vált – előbbre került a célok tekintetében.

⁶⁵⁸ ASZ 1. cikk 1. pontja módosítja az RSZ 3. preambulumbekendését.

⁶⁵⁹ Farkas, p. 133

⁶⁶⁰ ASZ 2. cikk 22. pont (RSZ 136. cikk).

⁶⁶¹ „megfelelő szociális védelem, a szociális partnerek közötti párbeszéd és az emberi erőforrások fejlesztésének elősegítése a tartósan magas foglalkoztatás és a kirekesztés elleni küzdelem érdekében.”

⁶⁶² Lásd a Megállapodás 1. cikkét.

⁶⁶³ Lovászy (Előrelépés), p. 28

⁶⁶⁴ Mabbett (Disability Rights), p. 97

⁶⁶⁵ ibid, p. 110

⁶⁶⁶ Whittle szerint ez tagmondat lényegében korlátozza (szinten tartja) az EU hatáskörét, hiszen új feladatról nem lehet szó.

⁶⁶⁷ Whittle szerint ez azt jelenti, hogy a jogalkotónak, amennyiben szeretne kötelező érvényű eszközt alkotni, először meg kell győződnie arról, hogy erre a felhatalmazás már megvan-e – máshol a szerződésben.

javaslata alapján és az Európai Parlamenttel való konzultáció után – egyhangúsággal olyan intézkedéseket hozhat, amelyek a nemre, fajra vagy etnikai hovatartozásra, vallásra vagy meggyőződésre, fogyatékosagra, korra vagy szexuális irányultságra alapított mindenfajta megkülönböztetés elleni küzdelem érdekében szükségesek.”⁶⁶⁸

Ez a cikkely lényegében az európai fogyatékosügy alapköve, ugyanis felhatalmazást ad a fogyatékosügyi politika további, immár legfelsőbb szinten való folytatására, alakítására, még ha – Whittle szerint⁶⁶⁹ – nem is a leghatékonyabb formában.

Mindezen felhatalmazások, politikai változások és szándékok,⁶⁷⁰ valamint új törekvések hatására az Európai Tanács 2000-ben két irányelvet bocsátott ki, melyek közül az egyik a fogyatékos emberek munkahelyi diszkriminációjának kérdését is érinti (a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló irányelv),⁶⁷¹ míg a másik rasszizmus ellen küzdő jogszabály (a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló irányelv).⁶⁷² Az EU fogyatékosügyi politikájának a jelenlegi, egyik legfontosabb jogszabálya tehát a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78/EK irányelv, amelynek jelentőségére és főbb jellemzőire – az előzmények bemutatásával – jelen fejezet 7. pontjánál térek ki.⁶⁷³

Fontos megjegyezni, hogy ebben az időszakban több EiT-i határozat, döntés,⁶⁷⁴ illetve az Európai Bizottság által kibocsátott közlemény született. Ezek közül a Bizottság 284-es, *Akadálymentes Európa felé a Fogyatékos Emberekért* című, 2000-ben kiadott közleménye⁶⁷⁵ (a továbbiakban: **Közlemény**) kiemelkedő jelentőségű⁶⁷⁶ és több, későbbi dokumentum is kiindulási pontnak tekinti, mert ez egyrészt a mainstreaming⁶⁷⁷ legkonkrétabb⁶⁷⁸ manifesztálódási helye, másrészt külön hangsúlyt kapott a fogyatékos emberek helyzetével való európai szintű törődés is. Mabbett szerint a mainstreaming fogalma a kilencvenes évek kudarcainak nyomán terjedt el, nyílt beismerésként annak, hogy a szociálpolitika terén nem várható előrelépés a fogyatékos emberek tekintetében.⁶⁷⁹

A Közlemény széleskörűen áttekinti, hogy hogyan kell összehangolni az EU szabályozásokat és kezdeményezéseket annak érdekében, hogy a fogyatékosügy közösség-dimenziójává váljon.

A Közlemény fő célterülete az akadálymentesítés, azaz célja a mindenki által használható környezet kialakítása. Ennek érdekében szinergiát kíván biztosítani

- a foglalkoztatás,
- az oktatás
- a szakképzés,

⁶⁶⁸ Whittle szerint ez a szakasz lényegében csupán egy újabb lehetőséget biztosít az antidiszkriminációval szembeni küzdelemre és másodlagosnak is tekinthető a 137. (a munka világával foglalkozó) cikkelyhez képest.

⁶⁶⁹ Whittle (Disability Rights)

⁶⁷⁰ Az Egyesült Királyságban Tony Blair (munkáspárti), Franciaország Lionel Jospin (szocialista párti) politikus került kormányra.

⁶⁷¹ Európai Tanács 2000. november 27-i 2000/78/EK irányelve

⁶⁷² Európai Tanács 2000. június 29-i 2000/43/EK irányelve

⁶⁷³ Az irányelvben foglalt kötelezettségeknek a magyar jogrendben való megjelenítésére fő szabályként a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény, illetve az Egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény szolgál alapul, amelyre a VIII. Fejezetben külön kitérek.

⁶⁷⁴ Pl. council resolution 1999-C 186-02 on equal employment opportunities for people with disabilities, council decision 2000/750/EC on establishing a Community action programme to combat discrimination (2001 to 2006)

⁶⁷⁵ COM (2000) 284 on Towards a Barrier Free Europe for People with Disabilities (Fogyatékos emberek akadálymentes Európájáról)

⁶⁷⁶ Lovász (EU fogyatékosügyi politikája), p. 18

⁶⁷⁷ Az Európai Bizottság zsargonjában ez a szó egy horizontálisan érvényesülő politikai eszköz, illetve módszer megvalósítását jelenti. Ez egy bizonyos kérdés, vagy szempont kiemelt kezelését jelenti minden szinten. Ennek terminológiájára a 2003-ban kiadott akcióterv kapcsán kiadott bizottság Közlemény adja a legpontosabb leírást: „The goal of the Action Plan is to mainstream disability issues into relevant Community policies and develop concrete actions in crucial areas to enhance the integration of people with disabilities.”

⁶⁷⁸ 1996-ban, a COM (96) 406-os közlemény már megemlíti ezt a fogalmat, azonban értékelésem szerint a 2000-es közlemény tekinthető fontosabbnak.

⁶⁷⁹ Mabbett (Disability Rights), p. 100

- a közlekedés,
- a belső piac,
- az információs társadalom,
- az új technológiák és
- a fogyasztói politikák terén.

A Közlemény kiemeli, hogy az akadálymentesítésnek kedvező, továbbgyűrődő hatása van a társadalomban, így pl. a biztonságos munkakörnyezetben, a fogyasztók védelmében, valamint a tisztességes gazdasági verseny védelmében. A Közleményben kitűzött feladatokból 46 EU szintű tevékenység következett egészen addig, amíg a 650-es Közleményt ki nem adták 2003-ban.⁶⁸⁰

Amszterdam jelentőségéhez az is hozzátartozik, hogy a szerződésben vállalták a tagállamok, hogy a foglalkoztatáspolitikai terén nagyobb koordinációra törekednek a felek, a Tanács pedig évente ún. következtetéseket von le a tagállamokra vonatkozóan a Bizottság által készített éves foglalkoztatási jelentések alapján. Ennek megjelenési formája az ún. foglalkoztatáspolitikai irányvonalak, amelyek az Európai Foglalkoztatási Stratégia alapjai.⁶⁸¹ Ennek gyakorlati megjelenése az ún. Foglalkoztatáspolitikai Irányelvek⁶⁸² voltak, amelyet a foglalkoztatáspolitikai négy pilléreként⁶⁸³ szoktak emlegetni.

Farkas megítélése szerint az Európai Bizottság lényegében újradefiniálta a foglalkoztatáspolitikát is, mert egy olyan koncepció vonalait tűntek fel, amely a munka világának minden egyes elemét magába foglalja, így – többek közt – a szociális védelem, adózás és az egyenlő bánásmód elvének gyakorlati megvalósítását is.⁶⁸⁴

2.7 A Lisszaboni Folyamat

Az Európai Tanács 2000. március 23-24-én tartott ülése fordulópontot jelentett az EU szociálpolitikájában, mert innen számítják az ún. lisszaboni folyamatot.

A csúcstalálkozó azt tűzte ki célul, hogy az Unió a legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdasággá váljon, méghozzá fenntartható gazdasági növekedés, több és jobb munkahely létesítése, illetve nagyobb társadalmi kohézió biztosítása mellett. Ezt a célt – többek között – a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem révén kívánja elérni. Ennek keretében a Tanácsnak és a Bizottságnak az egyenlő bánásmód minden területén előre kell lépni, a foglalkoztatási szint radikális emelésével, amely egyben a szociális biztonsági rendszerek biztonságát is nagyobb mértékben garantálná.

A lisszaboni folyamat a következő módon valósul meg:

- a párbeszéd és a jó politikák közzététele;
- mainstreaming alkalmazása;
- speciális célcsoportokra (kisebbségi csoportok, gyermekek, időskorúak, fogyatékosokkal élők) irányuló sürgősségi programok kialakítása tagállami szinten.

A Tanács „következtetéseiben felszólította a tagállamokat, hogy foglalkoztatási, oktatási-képzési, egészségügyi és lakáspolitikában jobban vegyék figyelembe a társadalmi kirekesztettséget, és határozzanak meg kiemelt fontosságú lépéseket olyan konkrét célcsoportokkal kapcsolatban, mint a fogyatékos emberek.”⁶⁸⁵ Ennek megfelelően az európai szociális modell reformját határozták el a tagállamok képviselői. A szociális dimenzióba való befektetés nem csupán az egyén szintjét, hanem olyan (döntést támogató) hálózatok erősítését is jelentette, amelyek új kezdeményezéseket és szolgáltatásokat is támogattak. Ezt jelentette a koordináció nyitott módszerének⁶⁸⁶ (a továbbiakban: **OMC**) a bevezetése is.⁶⁸⁷

⁶⁸⁰ COM(2003) 650

⁶⁸¹ Horváth, pp. 311-312

⁶⁸² COM(97) 497

⁶⁸³ Employability, Entrepreneurship, Adaptability, Equal opportunities

⁶⁸⁴ Farkas p. 136

⁶⁸⁵ 2001/903/EK határozat, (5) bekezdés

⁶⁸⁶ „open method of coordination”

Az eljárás főbb elemei: útmutatók, nemzeti akciótervek kidolgozása, közös jelentések készítése, ajánlások megalkotása. Ferrera-Matsaganis-Sacchi szerint az európai szociális modell és a társadalmi befogadás részeként 2001 során már alkalmazásra került az a (rég) koncepció az OMC-n keresztül, hogy minden egyes európai polgár számíthat egy bizonyos fokú jogi és anyagi védelemre a társadalmi aktivitását (befogadását) biztosítandó, mint közös európai érdek.⁶⁸⁸ Maga az OMC egy olyan ténylegesen hatékony eszköz, amely alkalmas arra, hogy a nemzetállamok kompetenciájába tartozó területek közötti összhangot növelje és elősegítheti az integráció pozitív és negatív hatásai közötti „hidak” létrehozását.⁶⁸⁹ Mabbett meglátása szerint ez az eszköz igazából a gazdagabb, magasabb szociális ellátásokkal rendelkező tagállamok érdekeit tartja szem előtt, mert nincs kötelezettség a szociális ellátások harmonizációjára, ám a standardok kialakításakor a szegényebb államoknak kell emelni a minőségi követelményeket.⁶⁹⁰

A lisszaboni folyamat keretében a nizzai európai csúcson több jelentős előrelépés történt. Az Európai Szociális Menetrend kapcsán került kialakításra egy olyan célrendszer, amely a következőket foglalta magában:

- a foglalkoztatásban való részvételhez, illetve forrásokhoz, jogokhoz, árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzájutás biztosítása mindenki számára;
- a kirekesztés kockázatainak megelőzése;
- a legkiszolgáltatottabb csoportok segítése;
- minden érdekelt fél mozgósítása.

(Ez a tendencia folytatódott a 2001. júniusában megtartott stockholmi tanácsülésen, ahol a tagállamok arra vállaltak kötelezettséget, hogy a megváltozott körülményekre tekintettel – népesség, globalizáció stb. – előmozdítják a fenntartható növekedést és a minőségi foglalkoztatást, a fogyatékossgal élő személyek helyzetére is tekintettel.)

2.8 A Nizzai Csúcs - az Európai Unió Alapjogi Kartája

2000. decemberében, Nizzában került sor az un. Európai Szociális Menetrend (European Social Agenda)⁶⁹¹ elfogadására. Hat célterület került megfogalmazásra, ezek közül témám szempontjából a „szegénység és a diszkrimináció minden formája elleni küzdelem a társadalmi integráció ösztönzésére” a legfontosabb.⁶⁹²

Nizzában egy, Vármay-Papp szerint meglehetősen bizonytalan jogi státuszú⁶⁹³ dokumentum kibocsátása is megtörtént, amely az Európai Unió alapvető jogokról szóló kartája⁶⁹⁴ (a továbbiakban: **Alapjogi Karta**), azonban az ilyen típusú megoldás egyáltalán nem ismeretlen az Európai Unió történetében. Előzményeként szolgálhatott a 23 évvel korábban, 1977. április 5-én kiadott „közös nyilatkozat az alapvető jogokról”,⁶⁹⁵ amelyben utalnak az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységére az alapjogok tekintetében, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményre.⁶⁹⁶ (A nyilatkozatra később maga az Európai Bíróság is hivatkozik a *Hauer-ügyben*, illetve az Egységes Európai Okmány preambulumban, ahogy korábban említettem).⁶⁹⁷ Eljárásjogi

⁶⁸⁷ Begg-Berghman, p. 192

⁶⁸⁸ Ferrera-Matsaganis-Sacchi, p. 227

⁶⁸⁹ ibid, p. 230

⁶⁹⁰ Mabbett (Disability Rights), p. 102

⁶⁹¹ COM(1997) 2000. Előzményként szolgál továbbá a COM(97) 2000, COM(97) 497

⁶⁹² Ebbe folyamatba illeszkedik a göteborgi csúcs fenntartható fejlődés stratégiája [sustainable development strategy] is, ahol szociális kirekesztettség és az idősödő társadalom problematikája kapott figyelmet. Horváth, pp. 315-316

⁶⁹³ Vármay-Papp, p. 182

⁶⁹⁴ Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2000/C 364/01

⁶⁹⁵ Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission, 27.04.1977, Lovász (EU fogytékosügyi politikája), p. 18

⁶⁹⁶ Alapjogok fejlődését lásd bővebben az Európai Bíróság tevékenységénél a jelen fejezet 5.1. pontjában.

⁶⁹⁷ C-44/79., Hauer v. Land Rheinland-Pfalz [197] ECR 3727, 15. pont

előzményként a kölni csúcsot kell megemlíteni, hiszen itt született döntés arról, hogy egyetlen dokumentumba kell belefoglalni az uniós állampolgárok alapvető jogait.⁶⁹⁸

Az Alapjogi Kartát az Európai Parlament elnöke, az Európai Tanács elnöke, valamint az Európai Bizottság elnöke írta alá, deklarálva azt, hogy a kartában foglalt értékek olyan közös európai értékek, amelyek egyrészt az emberi méltóságon, a szabadságon, az egyenlőségen és a szolidaritáson, másrészt a demokrácián és a törvények uralmán nyugszanak. Az Alapjogi Karta átöleli valamennyi hagyományos emberi jogot, azonban ki kell emelni azt, hogy ez az első olyan általános EU dokumentum, amely alapdokumentumként deklarálja a fogyatékos személyek jogainak védelmét.

Az Alapjogi Karta III. fejezetén (EQUALITY) belül a 21. (1) cikkely⁶⁹⁹ rendelkezik a megkülönböztetés tilalmáról, többek közt megemlítve a fogyatékoságon és a genetikai tulajdonságokon alapuló megkülönböztetés tilalmát, meg kell jegyezni azonban, hogy a kimunkált bírói gyakorlat alapján külön hangsúlyt kap az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalma is. A „fogyatékoságon alapuló megkülönböztetés” természetesen nem jelenti azt, hogy a megkülönböztetés elszenvedőjének kell magának fogyatékosnak lennie. Ennek részletesebb kibontását a Keretirányelvről szóló résznél teszem meg. A genetikai tulajdonságokra való utalással az európai politika irányt ad a tekintetben, hogy a genetikai örökség sem képezheti megkülönböztetés alapját.

A III. fejezet utolsó, 26. cikkelye a fogyatékos emberek integrációjáról szól. Ennek jelentőségét az adja, hogy az Unió elismeri és tiszteletben tartja a fogyatékos személyek jogát arra, hogy a függetlenségükhöz, a szociális (társadalmi) és a munkavállalásukhoz szükséges integrációban részesüljenek. Az Alapjogi Karta kiemelt jelentőségét az adja, hogy nemcsak szociális, hanem politikai, gazdasági és polgári jogokról is említést tesz.⁷⁰⁰

Az Európai Bizottság 2000. májusában kiadott Közleményében,⁷⁰¹ a fogyatékos emberek esetében csak szükségletekről és a hozzáférés biztosításáról volt szó jogok helyett. A Közleményben ugyanakkor a Bizottság rögzíti, hogy a hozzáférhetőség jó üzleti befektetésnek bizonyul a kereskedelmi, szolgáltatói üzleti szektor részére, s ez különösen igaz a szállodák és szabadidőközpontok esetében, valamint olyan területeken, ahol a fogyatékos és az idős emberek az egyedüli felhasználói réteg. Végül a Bizottság 2000-ben azt állapította meg, hogy az építészeti követelmények harmonizálása mind az akadálymentesítés, mind a biztonság területén értékes előrelépést jelenthet az európai piac – az áruk és szolgáltatások – növekedése terén.⁷⁰²

A 2000. novemberében újabb jelentős lépés történt a fogyatékosügy terén: az Európai Tanács új programot hirdetett meg 2000 és 2006 közötti időszakra vonatkozóan.⁷⁰³ A döntés értelmében a nemi megkülönböztetés elleni harc során elért eredmények és szerzett tapasztalatok alapján a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelmet a fogyatékos emberek érdekében az ő védelmükre is ki kell terjeszteni,⁷⁰⁴ és e cél megvalósítására a Tanács közel 100 millió eurós forrást biztosított. A határozat szerint a program megvalósítása során a nyelvi, információs hozzáférhetőséget biztosítani kell mind az EU-nak, mind a tagállamoknak.⁷⁰⁵

A Bizottság kinyilvánította abbéli szándékát, hogy együtt kíván működni az ENSZ-szel a fogyatékosügyi politika, különösen a fogyatékos emberek jogainak biztosítása és elismerése tekintetében⁷⁰⁶ és aktívan részt vesz az ENSZ ad-hoc bizottságában.⁷⁰⁷ A

⁶⁹⁸ Horváth, pp. 57-58

⁶⁹⁹ „Any discrimination based on any ground such as sex, race, colour, ethnic or social origin, genetic features, language, religion or belief, political or any other opinion, membership of a national minority, property, birth, disability, age or sexual orientation shall be prohibited.”

⁷⁰⁰ „The Union recognises and respects the right of persons with disabilities to benefit from measures designed to ensure their independence, social and occupational integration and participation in the life of the community.”

⁷⁰¹ COM(2000) 284 final, Towards a Barrier Free Europe for People with Disabilities

⁷⁰² ibid, p. 10

⁷⁰³ Council Decision 2000/750/EC of 27 November 2000 establishing a Community action programme to combat discrimination (2001 to 2006)

⁷⁰⁴ ibid, 7. pont

⁷⁰⁵ ibid, 14. pont

⁷⁰⁶ COM(2003) 16 final of 24.1.2003. on "Towards a United Nations legally binding instrument to promote and protect the rights and dignity of persons with disabilities"

Bizottság egyben azt is kijelentette, hogy a Közösség jog-alapú megközelítéssel⁷⁰⁸ rendelkezik a fogyatékos emberek esetében.

2.9 Az Európai Unió Alkotmánya

Az Alapjogi Karta az eredeti szándékok szerint az un. európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződésbe⁷⁰⁹ került volna inkorporálásra, azonban ez a kísérlet a 2005-ös holland és francia népszavazások után megbukottnak tekinthető, mert egyes tagállamok visszaléptek a további népszavazástól, és így az alkotmányos szerződés hatályba sem léphetett.⁷¹⁰

A dokumentum számos helyen hivatkozik az esélyegyenlőségre, a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemre és a fogyatékos emberek érdekeire.

Az EU Alkotmány két fő helyen foglalkozik a fogyatékos emberekkel. A II. RÉSZ-ben – „Az Unió Alapjogi Chartája”, valamint a III. RÉSZ-ben, „Az Unió Politikái és Működése” tárgyköreinél.

A megkülönböztetés általános tilalmánál külön kitér a fogyatékoságon alapuló megkülönböztetésre is a II. RÉSZ, III. Cím, II-81. cikkben, ami az RSZ 13. cikkelyéhez képest kiterjesztőbb (pl. társadalmi származás, genetikai tulajdonság).⁷¹¹ Az Unió a III. RÉSZ, I. Cím, III-118. cikkében rögzített módon politikai és tevékenységei során figyelmet kíván fordítani a fogyatékoságon alapuló megkülönböztetés elleni küzdelemre.⁷¹²

A II. Címben, „A megkülönböztetés tilalma és az Unió polgárság” alatt, a III-124. cikkben lényegében az RSZ 13. cikkelyének az átültetésére került sor. A bekezdés második fordulata megerősíti, hogy „ösztönző”, azaz megerősítő, pozitív intézkedések meghozatalára is sor kerülhet.⁷¹³

2.10 Szembenézni a kihívással – a Lisszaboni Stratégia felülvizsgálata

Wim Kok, volt holland miniszterelnök által vezetett Magas Szintű Munkacsoport 2004 novemberében egy újabb javaslatcsomagot (stratégiát) tett le az asztalra, „*Szembenézni a kihívással – A növekedés és foglalkoztatás Lisszaboni Stratégiája*” címmel. Kok „kiábrándító teljesítményről” beszél a Lisszaboni Stratégia kapcsán.⁷¹⁴ Az már látható, hogy nem sikerül elérni az ambiciózus célokat, különösen nem a foglalkoztatási ráták tekintetében (általános: 70%, időseké: 50%).⁷¹⁵ Ezt később maga José Manuel Barroso elnök, az EU Bizottságának

⁷⁰⁷ Lásd bővebben: V. Fejezet.

⁷⁰⁸ „[...] this initiative is in line with the Community rights-based approach to disability.”

⁷⁰⁹ CIG 87/2/J04

⁷¹⁰ Lovász (EU fogyatékosügyi politikája), p. 19

⁷¹¹ „(1) Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés.”

⁷¹² „Az ebben a részben említett politikák és tevékenységek meghatározása és végrehajtása során az Unió küzd mindenfajta nemi, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékoságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés ellen.”

⁷¹³ „(1) Az Alkotmány egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül és az Alkotmány által az Unióra átruházott hatáskörök határain belül a Tanács európai törvényben vagy kerettörvényben megállapíthatja a nemi, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés leküzdéséhez szükséges intézkedéseket. A Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag határoz.

(2) Az (1) bekezdéstől eltérve európai törvény vagy kerettörvény megállapíthatja az Unió ösztönző intézkedéseinek alapelveit, illetve ilyen ösztönző intézkedéseket határozhat meg az (1) bekezdésben meghatározott célok megvalósításához való hozzájárulást célzó tagállami intézkedések támogatásának érdekében, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját.”

⁷¹⁴ Kok, p. 7

⁷¹⁵ ibid, p. 14

elnöke is elismerte.⁷¹⁶ Kok szerint az európai szociális modell megőrzése érdekében gyorsan és határozottan kell lépni.⁷¹⁷ A feltörekvő Ázsia mellett komoly kihívást fog jelenteni az előregedés: 2040-re a jelenlegi tendenciákat alapul véve az EU-ban az egy főre eső GDP 20%-kal lesz alacsonyabb.⁷¹⁸ Kok azt állítja, hogy „közép- és hosszú távon nem kevesebb forog kockán, mint az Európa által kiépített társadalom fenntarthatósága.”⁷¹⁹

A szakértők által javasolt stratégia öt elemből, szakpolitikai irányból áll:

- 1.) tudásalapú társadalom,⁷²⁰
- 2.) belső piac kiteljesítése, verseny támogatása (szolgáltatások területén is);
- 3.) üzleti tevékenység és a vállalkozások számára kedvező légkör kialakítása;
- 4.) alkalmazkodó, befogadó munkaerő-piac kialakítása;⁷²¹
- 5.) modern környezetvédelmi-gazdasági stratégiák kidolgozása.

A Lisszaboni Akcióterv felülvizsgálata során Barroso közleményében⁷²² hangsúlyt kap az idős(ödő) munkavállalók helyzete, mint prioritás. Az egy héttel később kiadott új Szociális Menetrendben két fő prioritási terület kijelölése történt meg: a teljes foglalkoztatás elérése és egy befogadóbb társadalom – esélyegyenlőség mindenkinek. Ez utóbbi területen külön hangsúlyt kap a fogyatékos emberek integrációjának, helyzetének javítása.⁷²³

3. A legfontosabb jogforrások részletesen

3.1 A legfontosabb másodlagos jogforrás részletesen: a 2000/78/EK Keretirányelv

A Római Szerződés új, 13. cikke alapján elfogadott, a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78/EK irányelv, azaz a Keretirányelv egyes főbb, kiemelt rendelkezéseinek az a jelentősége, hogy az EU jogának másodlagos jogforrásában ez az első olyan, a legmagasabb szinten megalkotott jogszabály, amely a fogyatékos személyek – a hátrányaik kompenzálását segítő – jogait és védelmét biztosítja, garantálja a foglalkoztatás terén, még ha vitatott módon is.⁷²⁴ Az Európai Bizottság 1999-es programja⁷²⁵ alapján elindított folyamatot a szakirodalom ugyan kulcsfontosságúnak tartja, de némileg ellentmondásosnak is tekinti azt, ahogy a Keretirányelv polgárjogi fogalmakat és eszközöket biztosít a fogyatékos emberek érdekeinek védelme szempontjából.⁷²⁶

A Bizottság által előterjesztett eredeti javaslatban⁷²⁷ az szerepelt, hogy a Keretirányelv megszületésének oka a munkaerőpiacon tapasztalt hátrányos megkülönböztetés és a megkülönböztetés tilalmát tartja a közösségi jog legalapvetőbb szabályának. Schiek szerint a közösségi jog megkülönböztetést tiltó elvének többféle, esetleg egymásnak ellentmondó megközelítése is létezik. Az egyik a piac szabadságának garantálása, azonban ez nemcsak a személyekre, hanem a termékekre is vonatkozik. A

⁷¹⁶ Barroso, p. 3

⁷¹⁷ Kok, p. 15

⁷¹⁸ ibid, p. 17

⁷¹⁹ ibid, p. 19

⁷²⁰ Minél magasabb a K+F-re fordított összeg, annál nagyobb a későbbi növekedés. Továbbá az értékteremtésnél egyre inkább az elosztásra, finanszírozásra, marketingre és a szolgáltatás területére helyeződik a hangsúly. Kiemelt terület az e-Europe támogatása (p. 27). Kok, pp. 23-24

⁷²¹ Ösztönözni kell a mindenki számára elérhető, élethosszigtartó tanulás folyamatát, az azokat támogató rendszereket, külön kiemelve az idősebb munkavállalók fontosságát., p. 42, Az idős munkavállalók arányairól: EU25: 40,2%, USA: 59,9%.

⁷²² COM(2005) 24, p. 10, 12, 32,

⁷²³ COM(2005) 33, pp. 10-11

⁷²⁴ Lovász (EU anti-diszkriminációs politikája), p. 49

⁷²⁵ COM(1999) 564

⁷²⁶ Baseline Study, p. 82, Schiek, p. 290

⁷²⁷ COM(1999) 565, p. 2

másik megközelítést az Európai Bíróság⁷²⁸ vallja, és e szerint ez emberi jogi kérdés, amely túlmutat a közös piac határain és a befogadó társadalom ideáját erősíti. A jogalkotó azáltal, hogy konkretizálta a hátrányos megkülönböztetés alapjait, az (uniós) állampolgárság egy új, speciális dimenzióját is megjelenítette.⁷²⁹

A Bizottság szerint a nemen alapuló megkülönböztetés kérdését nem kellett az ASZ adta lehetőséggel szabályozni, mert ezt egyrészt az RSZ 141. cikke rendezte, másrészt korábban több irányelvben⁷³⁰ szabályozásra került ez a kérdés.

A Keretirányelv a Római Szerződés 13. cikkelye alapján hozott második kötelező érvényű jogszabály a faji és etnikai hovatartozástól független, egyenlő bánásmód biztosításáról szóló 2000/43/EK irányelv után. Ezen irányelvek egyes rendelkezései már Magyarországon is átültetésre kerültek, ennek tárgyalására a magyar helyzet értékelésénél térek ki. Előzményként fontos tudni, hogy az Amszterdami Szerződéssel módosított RSZ, új, 3. cikk i) pontja a nemzeti foglalkoztatáspolitikák koordinálását emeli be a közösségi politikák körébe.

Tartós eredménynek tekinthető az, hogy az alapszerződés kiegészült egy új, közösségi szintű foglalkoztatáspolitikával foglalkozó résszel és egyben a szerződő tagállamok megadták az Európai Tanácsnak a nyitott koordináció módszerének alkalmazását lehetővé tevő felhatalmazást is.

A 141. cikket [119. cikk] kiegészítő új bekezdés immáron az alapszerződésben rögzíti az EiT jogát arra, hogy a nemek közötti nagyobb egyenlőséget biztosító intézkedéseket hozzon. *(Lehozskyné Kollonay szerint ugyanakkor a „[K]özvetlen és nyílt diszkrimináció esetén lehetőség van a 119. cikk közvetlen (horizontális) – azaz a munkáltatói intézkedéseknek nemzeti bíróság előtti megtámadásával érvényesített – alkalmazására”* ls.)⁷³¹ A megerősítő intézkedések esetében ez azt is jelenti, hogy például a fogyatékoságon alapuló esélyegyenlőségi intézkedések tekintetében szerényebbek az EiT eszközei, hiszen a 13. cikkely alapján ezen a területen egyhangú döntésre van szükség (szemben a minősített többséggel).⁷³² A 137. cikk ugyanakkor felhatalmazza a Tanácsot, hogy együttdöntési eljárással⁷³³ fogadhasa el az információáramlást és a tapasztalok cseréjét segítő intézkedéseket a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem területén, s ezért véli Whittle, hogy komoly jogi „versenyhátrányt” jelent a 13. cikkelyre nézve.⁷³⁴ Ugyanakkor az, hogy a fogyatékoság bekerült a 13. cikkelybe, azt jelzi, hogy a hátrább található, XI. Címbe foglalt szociálpolitikán és a szűken vett foglalkoztatáspolitikán túlmutató folyamattal állunk szemben.⁷³⁵

A 2000/43/EK irányelv több elemét átvette az ugyanabban az évben elfogadott Keretirányelv, azonban számos különbség is található a két jogszabály között. Az egyik az, hogy az előbbiben meghatározott személyi kör lényegesebb kisebb, mint a Keretirányelvé,⁷³⁶ hiszen előbbi csak a faji és etnikai hovatartozás alapján biztosítja az egyenlő bánásmódot.⁷³⁷ A faji diszkriminációval foglalkozó irányelv alkalmazási területe ugyanakkor tágabb, hiszen - szemben a Keretirányelv foglalkoztatással és munkavállalással összefüggő, a 3. cikkben⁷³⁸

⁷²⁸ European Court of Justice

⁷²⁹ Schiek, p. 293

⁷³⁰ 76/207/EGK és a 86/613/EGK irányelvek

⁷³¹ Lehozskyné Kollonay (Egyenlő bánásmód), p. 14

⁷³² Lovász (az EU antidiszkriminációs politikája), p.49

⁷³³ Természetesen ez nagyobb mozgásteret és lehetőséget biztosít mind az Európai Parlament, mind a szociális partnerek számára.

⁷³⁴ Whittle (Disability Rights)

⁷³⁵ Whittle-Bell, pp. 677-691

⁷³⁶ „Ennek az irányelvnek a célja a valláson, meggyőződésen, fogyatékoságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló, foglalkoztatás és munkavégzés során alkalmazott hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem általános kereteinek a meghatározása az egyenlő bánásmód elvének a tagállamokban történő megvalósítására tekintettel.”

⁷³⁷ Megjegyzendő, hogy egyik irányelv hatálya se terjed ki közvetlenül a nemi diszkriminációra - lásd a 141. cikkely értelmezéseit.

⁷³⁸ „(1) A Közösségre átruházott hatáskörök korlátain belül ezt az irányelvet kell minden személyre alkalmazni mind a köz-, mind a magánszféra vonatkozásában, beleértve a köztestületeket is a következőkre tekintettel:

részletezett hatályával – hatálya kiterjed – többek közt – a szociális védelemre (beleértve a szociális biztonságot és az egészségügyi ellátást), az oktatásra és a köz számára elérhető és biztosított áruk és szolgáltatások igénybevételére.

Ennek magyarázatát a szakirodalom abban látja, hogy a foglalkoztatás és a munka kulcsfontosságú az egyenlő esélyek biztosítása terén.⁷³⁹ Ez igaz ugyan, de nem látni annak magyarázatát, hogy a faji megkülönböztetés az oktatásban miért lenne súlyosabb, mint egy súlyos mozgássérült személy hátrányban részesítése. Erre egy magyarázat lehet: a jogalkotó nem akart – például a fogyatékos személyek esetében – olyan „objektív” és anyagi vonzattal járó esetben fellépni, amely megoszthatja a tagállamokat. Az objektív alatt itt azt értem, hogy egy mozgássérült diák hátránya nyilvánvaló és egyértelmű és a megfelelő átalakítások adott esetben további anyagi forrásokat követelnek, míg a faji megkülönböztetés esetében ez talán nem ilyen kézenfekvő.⁷⁴⁰ Ehhez még hozzáfűzhető, hogy a Standard Rules 7. Szabálya⁷⁴¹ elméleti és ideológiai előzménynek is tekinthető, hiszen az ENSZ dokumentum a foglalkoztatás terén is megfogalmazott olyan tételeket, amelyek a Keretirányelvben – még ha nem is szó szerint – visszaköszönnek.

Annyi azonban közös mindkét irányelvben, hogy a rögzített személyi hatály tekintetében a korábbi uniós logikát kissé áthágva a védelmet nemcsak az uniós állampolgároknak biztosítja, hanem harmadik ország állampolgárainak is, jelezve az EU abbéli szándékát, hogy az emberi jogok egyre kiemeltebb szerepet kapjanak a közösségi politikákban és jogi normákban.⁷⁴²

A Keretirányelvben – összhangban az EU a munkanélküliség csökkentése érdekében kijelölt célkitűzéseivel – a foglalkoztatásban felmerülő diszkriminációs területek, illetve felületek csökkentése az alapvető cél. Így a Keretirányelvben valláson, meggyőződésen, életkoron, szexuális irányultságon, valamint a fogyatékoságon alapuló közvetlen és közvetett⁷⁴³ diszkrimináció⁷⁴⁴ elleni küzdelemnek a foglalkoztatásban lévő kereteinek a

a) a munkavállaláshoz, önálló vállalkozáshoz, a foglalkozáshoz való hozzájutás feltételei, beleértve a kiválasztási és toborzási feltételeket, bármely tevékenységi ágban és a szakmai hierarchia minden szintjén, beleértve az előmenetelt is,

b) a pályaválasztási tanácsadás, a szakképzés, a szakmai továbbképzés és az átképzés, beleértve a szakmai gyakorlatot, minden formájához való hozzájutás,

c) alkalmazási és munkakörülmények, beleértve az elbocsátást és a díjazást,

d) tagság vagy részvétel a munkavállalók vagy a munkaadók szervezeteiben vagy bármely szervezetben, amelynek tagjai egy bizonyos szakmát gyakorolnak, beleértve az ilyen szervezetek által nyújtott ellátásokat is.

(2) Ez az irányelv nem terjed ki az állampolgársági alapon történő megkülönböztetésre, és nem érinti a harmadik országokból érkező, illetve hontalan személyek beutazását és letelepedését a tagállamok területén, és bármiféle olyan bánásmódot, amely az érintett, harmadik országokból származó, illetve hontalan személyek jogállásából ered.

(3) Ezt az irányelvet nem kell alkalmazni semmilyen, állami rendszerek vagy azzal egyenrangú egyéb rendszerek kifizetéseire, beleértve az állami szociális biztonsági és a szociális védelmi rendszereket is.

(4) A tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy mindaddig, amíg a megkülönböztetés fogyatékoság és életkor alapján történik, ezt az irányelvet nem kell alkalmazni a fegyveres erőkre.”

⁷³⁹ Gyulavári, (Egyenlő bánásmód), p 164

⁷⁴⁰ Lovász (az EU anti-diszkriminációs politikája), p.50

⁷⁴¹ 7. Szabály: foglalkoztatás, 3.pont: „A tagállamok akcióprogramjai tartalmazzanak: (a) intézkedéseket, úgy tervezzék és alakítsák át a munkahelyeket és munkaterveket, hogy hozzáférhetővé legyenek a különböző fogyatékoságokkal élők számára; (b) támogatást az új technológiák alkalmazására és a segédeszközök, szerszámok és berendezések kifejlesztésére és gyártására, hogy azok könnyebben hozzáférhetőek legyenek a fogyatékosággal élő emberek számára, és ők képesek legyenek elhelyezkedni és megtartani munkahelyüket.”

⁷⁴² Keretirányelv, 12. pont, 2000/43/EK irányelv 13. pont.

⁷⁴³ A 2000/78/EK irányelv 2. cikkelyének (2) bekezdése alapján

a) „közvetlen hátrányos megkülönböztetés akkor áll fenn, ha egy személy egy másikhoz képest kedvezőtlenebb elbánásban részesül, részesült vagy fog részesülni egy hasonló helyzetben az 1. cikkben hivatkozott okok bármelyike alapján;

b) közvetett hátrányos megkülönböztetés akkor áll fenn, ha egy látszólag semleges előírás, feltétel vagy gyakorlat egy bizonyos vallású vagy meggyőződésű, egy bizonyos fogyatékoságú, egy bizonyos életkorú vagy egy bizonyos szexuális irányultságú személyt más személyekkel szemben hátrányos helyzetbe hoz” – kivéve két esetet, amelyeket az irányelv tartalmaz.

⁷⁴⁴ 2. cikkely szövege szinte szó szerint megegyezik a 2000/43/EK irányelv 2. cikkelyének szövegével

meghatározására került sor az egyenlő bánásmód elvének gyakorlati megvalósítása alapján.⁷⁴⁵

Fontos megjegyezni, hogy a „fogyatékoságon alapuló megkülönböztetés” nem jelenti azt, hogy a hátrányt szenvedett személynek magának kell fogyatékosnak lennie. Hátrányt szenvedhet az is, aki AIDS-szes betegekkel foglalkozik, vagy aki „torz” vonásokkal rendelkezik, és mindezek miatt azt hiszik róluk, hogy betegek, fogyatékosággal élők.⁷⁴⁶

A megkülönböztetés tilalma tehát generálisan segíti elő, illetve biztosítja a fogyatékos személyek integrációját, összhangban az RSZ 13. cikkelyével.⁷⁴⁷

A Keretirányelv a foglalkoztatás területén olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelynek célja, hogy a megkülönböztetés tilalmának garantálásával emelkedjék a foglalkoztatási szint. Ennek központi eleme az, hogy a hátrányos helyzetű csoportok nagyobb jogi védelmet élvezzenek a munkaerőpiacon, és ezáltal a foglalkoztatási szintet e garanciák biztosításával összeurópai szinten emelhessék.⁷⁴⁸ Előzményeként a Közösség korábbi, a férfiak és nők esélyegyenlőségét rögzítő szabályai adtak iránymutatást,⁷⁴⁹ hasonlóan az Egyesült Államokban bekövetkezett jogfejlődéshez.⁷⁵⁰ McCrudden szerint maga a Keretirányelv leginkább az egyenlő bánásmódra koncentrál, oly módon, hogy a diszkrimináció-mentességet (a diszkrimináció hiányát) követeli meg.⁷⁵¹

Annak ellenére, hogy a Keretirányelv és a faji diszkriminációs irányelv megalkotására egymáshoz közeli időpontokban került sor, előzményeként – McCruddenhez hasonlóan – Schiek szerint is a nemi alapú megkülönböztetés elleni jogi szabályozást, és konkrétan a 76/207/EGK irányelvet kell tekinteni.⁷⁵² A legnagyobb hasonlóság az alkalmazási körben érhető tetten: az 1976-ban kiadott irányelv a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az alkalmazásáról szól, biztosítva a munkához, a szakképzéshez és az előmenetelhez, illetve a megfelelő munkakörülményekhez való jogot.⁷⁵³

A szakirodalomban érdekes következtetés jelent meg, amikor megvizsgálták a nemzetközi egyezményekhez való kötédeket. Schiek szerint a jogalkotó már a referenciáknál is megmutatta, hogy a Keretirányelv más, mint a faji diszkriminációt szabályozó irányelv. Úgy tűnik, hogy a közösségi jog éles különbséget tesz a faji és a vallási alapú megkülönböztetés között azzal, hogy az egyes irányelveknél más és más ENSZ egyezményre hivatkozik.⁷⁵⁴ Ez szakmai vitát is jelent a tekintetben, hogy van-e hierarchia (és milyen jellemzőkkel bír) az irányelvek között, annak ellenére, hogy maga az Unió tagadja ezt, mint ahogy korábban bemutattam.⁷⁵⁵

Korábban a diszkriminációról értekezve már jeleztem, hogy csak bizonyos esetekben engedhető meg a megkülönböztetés. A Keretirányelv 4. cikkelye rendelkezik arról, hogy a különbségtétel megengedhető amennyiben – figyelemmel az 1. cikkelyre – „az érintett foglalkozási tevékenység jellege vagy végrehajtásának feltételrendszere, az ilyen

⁷⁴⁵ Eredetileg a 76/207/EGK irányelv nem ismerte a közvetlen diszkrimináció fogalmát: a 2002/73/EK irányelv módosította a 76/207/EGK 2. cikkét.

⁷⁴⁶ Baseline Study, p. 12

⁷⁴⁷ Röviden fontos megjegyezni, hogy mind a közvetett diszkrimináció, mind (az itt részletesen nem tárgyalandó) zaklatás fogalmát tartalmazza az Egenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény, de mindezt később, a magyar helyzet taglalásánál térek ki, lásd bővebben: VIII. Fejezet.

⁷⁴⁸ Lovászy (EU másodlagos jogforrás), p. 83

⁷⁴⁹ Lásd az RSZ 3. cikk (2) bekezdése, 137. cikk (1) bekezdés i) pontja, 141. cikk (1), (3) és (4) bekezdéseit

⁷⁵⁰ Érdekességgé megjegyezhető, hogy a nők teljes egyetemi egyenjogúsítása Magyarországon első ízben a Károlyi-kormány vallás- és oktatási miniszterének, Lovászy Mártonnak 1918. december 7-én megjelent rendeletéhez kötődik, amely minden felvételi korlátozást eltörölt, és valamennyi magyar egyetemet megnyitotta a tanulni vágyó nők előtt. Lovászy (Tessék választani!), p. 12

⁷⁵¹ McCrudden, 2003

⁷⁵² Schiek, p. 294

⁷⁵³ A jogfejlődéshez hozzátartozik az is, hogy a Sex Discrimination Act (SDA 1975), a Race Relations Act (RRA 1976) tiltotta nemi és a faji megkülönböztetést a termékek, a szolgáltatások és a foglalkoztatás terén az Egyesült Királyság területén. Bővebben még: Sohpal, Anti-discrimination laws in the U.K.

⁷⁵⁴ Pl. a Keretirányelv nem hivatkozik a CERD-re (Nemzetközi Egyezmény a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről) a CEDAW (Egyezmény a nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről) mellett, ami azt a következtetést engedi levonni, hogy a vallás és a faji megkülönböztetés között nem lehet kapcsolat. Schiek, p. 295

⁷⁵⁵ Lásd még a XI. Fejezetet

jellemző valódi és meghatározó foglalkozási követelményt kíván meg, feltéve, hogy a cél jogszerű és a követelmény arányos.”

Annak ellenére, hogy a Keretirányelv tárgyi hatálya⁷⁵⁶ csak a foglalkoztatással és munkavállalással kapcsolatos rendelkezésekre terjed ki, az Európai Közösség alapító szerződésében lefektetett elveinek, céljainak a komplex kivitelezése nem minden területen garantált. Így a magas szintű szociális védelemnek az elérése, az életszínvonal és az életminőség javítása, a gazdasági és szociális kohézió, a szolidaritás, és a személyek szabad mozgásának megvalósítása nem lehetséges komplex módon a jelenlegi szabályok alapján.⁷⁵⁷

A Keretirányelv egyik legfontosabb, a gyakorlati megvalósítást garantáló rendelkezése a bizonyítási teher⁷⁵⁸ megfordításának a követelménye, amely ugyancsak a nemek közötti diszkrimináció elleni jogalkotás alapján fejlődött ki.⁷⁵⁹ A Keretirányelv 4. cikke értelmében az alperesnek kell bizonyítani azt, hogy az egyenlő bánásmód elve nem sérült. Ennek indoka az, hogy az esetek nagy részében csupán az alperes (munkáltató) rendelkezik konkrét adatokkal a bizonyítás terén, ellenkező esetben szinte lehetetlen és reménytelen lenne a felperes helyzete egy per során.

A bizonyítási teher megfordítása mellett legalább ilyen jelentőségű a Keretirányelv 2. cikkelye, ahol a közvetett diszkrimináció fogalma⁷⁶⁰ kerül meghatározásra (a magyar jogban 2001-ben jelent meg az Mt. 5. §-ának módosításával), amelyre már korábban történt utalás a bírói jogban⁷⁶¹ de nem létezett annak pontos meghatározása.⁷⁶² Ennek jelentőségét az adja, hogy számos olyan eset fordult elő a tagállamokban,⁷⁶³ amikor egy rendelkezés látszólag független volt a munkavállaló nemétől, ám mégis az egyik nemhez tartozókat érintette aránytalanul hátrányosabb mértékben. Ez a megközelítés az Európai Bíróság gyakorlatában⁷⁶⁴ lényegében az eredményt és az „objektív indokoltságot” együtt vizsgálja. Továbbá igazolni kell, hogy nem fedezhető fel semmiféle oksági kapcsolat az intézkedés és a nemek alapján történő megkülönböztetés között sem. A *Bilka-ügyben*⁷⁶⁵ az Európai Bíróság továbbfejlesztette az objektív indokoltság terjedelmét. Ezzel kapcsolatos *Lehoczkyné Kollonay* álláspontja a *Dekker-ügyben*⁷⁶⁶, hogy: „[...] a diszkrimináció objektív jellegéből folyik, hogy a jogsértés akkor is megvalósul, ha nincs olyan konkrét személy, akinek a javára a munkáltató diszkriminatív módon járt el, vagy ha az ugyanazon csoporthoz tartozik is, mint a diszkriminált személy.”⁷⁶⁷ Ezen túlmenve *Lehoczkyné Kollonay* rögzíti azt is, hogy: „[M]ásrésről a munkavállalói oldalról a „puszta bejelentés” elegendő voltát az teszi lehetővé, hogy a hátrányt szenvedett személy úgynevezett „gyanús csoporthoz” tartozik, tehát eleve

⁷⁵⁶ Számos kivételt, illetve megszorítást jelent ez a hatály – többek közt: nem terjed ki az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmára, illetve nem érinti a harmadik országok polgárainak beutazására és tartózkodására vonatkozó előírásokat, illetve e személyek foglalkoztatáshoz és szakmához való hozzájutását, nem terjed ki a szociális és biztonsági rendszerek egyes aspektusaira, nyugdíjkorhatárra, valamint a családi állapotról és az ettől függő ellátásokra: (12), (13), (14) és (22) pont.

⁷⁵⁷ 2000/78/EK irányelv, (11) pont

⁷⁵⁸ „burden of proof”

⁷⁵⁹ A nemi alapon történő hátrányos megkülönböztetés esetén a bizonyítási teherről szóló 1997. december 15-i 97/80/EGK irányelvről van szó

⁷⁶⁰ „[...] közvetett megkülönböztetés áll fenn, amikor egy látszólag semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat az egyik nemhez tartozókat lényegesen nagyobb arányban érinti kedvezőtlenül, kivéve, ha a rendelkezés, feltétel, gyakorlat helyes és szükséges, és a nemi hovatartozástól független okok igazolják.”

⁷⁶¹ „1961. december 18-án a letelepedésre vonatkozó korlátozások megszüntetését célzó általános program keretében a Tanács javaslatot tett nemcsak a nyílt, hanem a rejtett diszkrimináció minden formájának felszámolására is” – *Thieffry v. Conseil de l'Ordre des avocats ... la Cour de Paris (C-71/76 [1977])* 13. pontja

⁷⁶² „[...] az egyenlő bánásmód elve azt jelenti, hogy semmilyen nemi megkülönböztetés nem áll fenn, sem közvetlenül, sem közvetetten, különös tekintettel a családi állapotról és a családi jogállásra történő hivatkozással.” – 76/207/EGK irányelv 2. cikk (1) bekezdése.

⁷⁶³ Pl. Belgiumban a közigazgatásban több esetben testmagassági követelményt szabtak a jelentkezőkkel szemben, ami automatikusan a női jelentkezők kizárását eredményezte, vagy Hollandiában virághagymahámához egy álláshirdetés folyékony holland nyelvtudást követelt meg – *Gyulavári (Egyenlő bánásmód)*, p. 141

⁷⁶⁴ *Jenkins v. Kinsgate* 96/80 [1981] ECR 911

⁷⁶⁵ *Bilka-Kaufhaus v. Weber von Hartz* [1986] ECR 1607

⁷⁶⁶ 177/88 [1990] ECR I-3941

⁷⁶⁷ *Lehoczkyné Kollonay (Kezdeti lépések)*, 92

fennáll a gyanú arra, hogy jogellenes diszkrimináció történt. Az a dolgozó, aki ilyen csoporthoz – azaz semmilyen kisebbséghez – nem tartozik, általában nem hivatkozhat diszkriminációra, és nem kényszerítheti a munkáltatót a döntés indoklására.”⁷⁶⁸ A Keretirányelv 5. cikkelye tér ki a fogyatékos emberekre vonatkozó speciális rendelkezésekre. A fogyatékos személyek igényeire való ésszerű alkalmazkodás azt jelenti, hogy: „Az egyenlő bánásmód elvének a fogyatékos személyekkel kapcsolatban történő végrehajtása céljából ésszerű intézkedéseket”⁷⁶⁹ kell bevezetni. Ez azt jelenti, hogy a munkaadóknak meg kell tenniük a megfelelő és az adott esetben szükséges intézkedéseket, hogy a fogyatékos személy számára lehetővé váljon a munkához jutás, a munkában való részvétel, az előmenetel, az át- vagy továbbképzés, kivéve, ha az ilyen intézkedés aránytalanul nagy terhet ró a munkaadóra. Ezt a terhet nem lehet aránytalanul nagynak tekinteni, amennyiben az adott tagállam fogyatékosügyi politikájának intézkedései ezt kielégítően ellensúlyozzák.” Ez a szabály ugyanakkor a közvetett megkülönböztetés gyakorlatát is megnehezíti, hiszen a munkáltató nem hivatkozhat (mindig) arra, hogy a munkakörülmények nem megfelelőek.”⁷⁷⁰

A jogszabály szerint tehát a munkáltató kötelezettsége, hogy a fogyatékos emberek foglalkoztatása során un. ésszerű feltételeket (*reasonable accommodation*) biztosítson.”⁷⁷¹ Ez azt jelenti, hogy a munkáltatók kötelesek meghozni azokat az intézkedéseket, amelyek biztosítják a fogyatékosokkal élők számára a munkához jutás, a munkában való részvétel, az előmenetel, az át- vagy továbbképzésben való részvétel lehetőségét. A munkahelyek átalakítása érdekében tehát hatékony, és gyakorlati intézkedéseket kell meghozni: a „[...] munkahelyeket a fogyatékosok igényeinek megfelelően alakítsák ki, például az épületek és a munkaeszközök megfelelő átalakításával, a munkaidő beosztásának és a feladatok szétosztásának a fogyatékosok igényeire igazításával, illetve a képzés vagy beilleszkedés biztosításával”.⁷⁷² E kötelezettsége alól a munkáltató akkor szabadul, ha az ilyen intézkedés aránytalanul nagy terhet ró rá.”⁷⁷³

Tehát az ésszerű feltételekre vonatkozó megszorítás tekintettel van a tagállamok és a munkáltatók gazdasági teherbíró képességére. Ezért a munkáltató terheinél figyelembe kell venni az adott szervezet esetében a felmerülő pénzügyi és egyéb költségeket, a szervezet vagy vállalkozás nagyságát és pénzügyi erőforrásait, valamint a köztámogatások vagy bármely más támogatás lehetőségét.”⁷⁷⁴

A nemzeti kormányoknak nem csak az a köteletségük és felelősségük, hogy a Keretirányelv szabályait a hazai jogrendbe – amennyiben nem monista-jogrenddel rendelkeznek – átültessék, hanem, hogy a fogyatékos emberekkel kapcsolatos politikájuk eredményeként megfelelően kompenzálják a munkaadók ilyen irányú terheit, összhangban a Keretirányelv 5. cikkelyének utolsó mondatával. Érvényes maradt tehát a Maastrichti Szociálpolitikai Egyezmény 2. cikkelyének (2) bekezdése, ahol azt írták elő, hogy: az „irányelvek nem írhatnak elő olyan közigazgatási, pénzügyi vagy jogi korlátozásokat, amelyek gátolnák a kis- és középvállalkozások alapítását és fejlődését”.

A félreértések elkerülésére nagyon fontos azt is látni ugyanakkor – összhangban az Európai Bíróság legújabb ítéletével⁷⁷⁵ –, hogy a Keretirányelv nem írja elő a fogyatékos személy felvételét, előléptetését, továbbfoglalkoztatását vagy képzését, amennyiben nem alkalmas, nem képes vagy nem vehető igénybe az adott állás alapvető feladatainak

⁷⁶⁸ Lehoczkyné Kollonay (Diszkrimináció a munkahelyen), 2003

⁷⁶⁹ „reasonable accommodation”

⁷⁷⁰ Baseline Study, pp. 14-15

⁷⁷¹ Tudni kell, hogy a 89/391/EGK irányelvben megfogalmazott (6. cikkely, (2) d) pontja) általános munkáltatói kötelezettség a munkakörülmények személyre szabott kialakítására már korábban is megjelent, mégha nem is a fogyatékos emberekre vonatkozóan.

⁷⁷² Keretirányelv (20) pontja

⁷⁷³ Röviden utalunk a jelenlegi magyar szabályozásra a foglalkoztatás tekintetében: fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény kimondja, hogy a „munkáltató köteles biztosítani a munkavégzéshez szükséges mértékben a munkahelyi környezetet, így különösen a munkaeszközök, berendezések megfelelő átalakítását” (15. § (2) bek.). A miniszteri indoklás is megemlíti, hogy az „Alkotmány rögzíti a munkához való jogot [...] Továbbá szükséges rögzíteni, a munkáltató adaptációs kötelezettségét is a fogyatékos személy szükségleteinek megfelelően.”

⁷⁷⁴ Keretirányelv (22) pontja

⁷⁷⁵ C-13/05

ellátására vagy a megfelelő képzés elvégzésére, a fogyatékos személyek érdekében hozott megfelelő intézkedések megtételére vonatkozó kötelezettség sérelme nélkül.⁷⁷⁶ Ez a felfogás külön nyomatékot kap a fegyveres erőknél, a rendőrségnél, a börtönökben és a mentőszolgálatoknál,⁷⁷⁷ azonban a korlátozás terjedelmét ekkor is meg kell határozniuk a tagállamoknak. Ugyanakkor ezért indokolt lehet, hogy az Európai Bíróságnak a Kalanke- vagy Marschall-ügyben kifejtett álláspontjához (lásd: 5.4.-es pont) hasonlóan, annak analógiájára lehetőség nyílik a fogyatékos emberek pozitív diszkriminációjára vagy előnyben részesítésében: amennyiben a fogyatékos ember ugyanazokkal a képességekkel, a munka elvégzéséhez szükséges ismeretekkel és kompetenciákkal rendelkezik, mint a konkrét állásra pályázó többi versenytárs – kivéve ha másik jelölttel kapcsolatos okok az „ő irányába mozdítják a mérleg nyelvét” –, akkor, de csak ebben az esetben, neki kellene az állást megkapnia.

Központi jelentőségűek a Keretirányelv II. Fejezetében tárgyalt jogorvoslati jogosítványokról szóló szabályai.⁷⁷⁸ Ez alapján a tagállamoknak garantálniuk kell azt, hogy a sértett a Keretirányelvben biztosított jogaival élni tudjon. Emellett – nyilván az amerikai példát (public action, actio popularis) szem előtt tartva – az érdekvédelmi szervezetek, a sértett személy beleegyezésével, annak védelmével kapcsolatos jogi és/vagy adminisztrációs eljárásokban is részt vehetnek.⁷⁷⁹

A jogok védelmét szolgálja a 11. cikkely a viktimizációt tiltásáról,⁷⁸⁰ amelynek lényege a megtorló intézkedések elleni védelem. Ennek része a tagállamok révén a vonatkozó információkhoz való hozzáférés biztosítása a 12. cikk alapján.

A szociális párbeszéd (13. cikk) és a nem kormányzati szervezetekkel folytatandó párbeszéd (14. cikk) biztosítása szintén kiemelt jelentőségű, annak részletezésére a magyar szabályok áttekintésénél térek ki.

A Keretirányelv 7. cikkelye – összhangban az RSZ 13. cikkelyének (1) bekezdésével – lehetőséget ad a tagállamoknak arra, hogy pozitív és különleges intézkedéseket alkalmazzanak a munkahelyi egészség- és biztonságvédelem, munkahelyi beilleszkedés elősegítése érdekében. Tehát nem mondja a Keretirányelv, hogy csupán anti-diszkriminációs eszközök léteznek és a pozitív (diszkriminációs) intézkedések (pl. a foglalkoztatási kvóta, vagy a védett munkahelyek) felett eljárt volna az idő,⁷⁸¹ bár kétségtelen, hogy további viták várhatók ebben a kérdésben.⁷⁸² Ugyanakkor a Keretirányelv minőségi előrelépést jelent a kötelező foglalkoztatási kvótát használó rendszerekhez képest, annak ellenére, hogy az európai országokban megmaradt egyes társadalmi csoportok (nők, fiatalok, stb.) fokozott munkajogi védelme. Prugberger szerint az úgynevezett kemény kvóta-rendszer egy meghatározott, kötelező létszámot ír elő a fogyatékossgal élő emberek foglalkoztatására, ennek hiányában „bírságot” ró ki a munkáltatókra. A kvótának akkor van eredménye (értelme), amennyiben a „bírság” jelentős

⁷⁷⁶ Keretirányelv (17) pontja

⁷⁷⁷ Keretirányelv (18), (19) pontjai

⁷⁷⁸ „(1) A tagállamok biztosítják, hogy az irányelv által előírt kötelezettségek betartására szolgáló jogi és/vagy közigazgatási eljárások, beleértve az általuk megfelelőnek tartott egyeztetési eljárásokat, minden olyan személy számára hozzáférhetőek legyenek, akik úgy érzik, hogy az egyenlő bánásmód elve alkalmazásának elmulasztása miatt őket sérelem érte, még akkor is, ha az a jogviszony, amelyben a felleltételezett hátrányos megkülönböztetés történt, már nem áll fenn.”

⁷⁷⁹ Lehoczky Kollonay kutatásai alapján kijelenti, hogy az egyesült államokbeli antidiszkriminációs törvény (Civil Rights Act, 1964) 706. § g) pontja előírja a munkáltató alkalmazási kötelezettségének, valamint elmaradt munkabér, illetve károk megtérítésének kötelezettségét lehetőségként, még akkor is, ha a munkáltató nem volt rosszhiszemű. Lehoczky Kollonay (Kezdeti lépések), p. 93

⁷⁸⁰ „A tagállamok bevezetik nemzeti jogrendszerükbe azokat az intézkedéseket, amelyek ahhoz szükségesek, hogy megóvják az alkalmazottakat az elbocsátástól, illetve a munkáltató egyéb hátrányos intézkedéseitől, amelyeket az egyenlő bánásmód elvének betartatását célzó, a vállalkozáson belüli panasztétel vagy bármely jogi eljárás válaszlépéseként tesz.”

⁷⁸¹ Az Európai Bizottság 1986-ban már tett egy kísérletet a kvóták európai elterjesztéséért (lásd: COM86(9), 1986.01.24.), azonban ez a kezdeményezés az Európai Tanácsban elbukott.

⁷⁸² Baseline Study, p. 83

és rendelkezésre áll megfelelő számú (a kínálati oldalon lévő) munkaerő.⁷⁸³ Őket pedig csak olyan, a piaci logikát követő szolgáltatások⁷⁸⁴ képesek „megtalálni”, akik erre szakosodnak és az európai közbeszerzési irányelvek átvételével, adaptálásával (pl. a tenderek kiírásánál szociális szempontok érvényesítésével) ezek tevékenységét még segítik is.

Whittle szerint nem is mondhatja a jogszabály, hogy csupán anti-diszkriminációs eszközök léteznek, hiszen ez magából az RSZ 13. cikkelyének szövegezéséből is kitűnik.⁷⁸⁵ Ezt támasztja alá, hogy az Európai Tanács 1986-ban egy ajánlásában⁷⁸⁶ – igaz ugyan, hogy nagy általánosságban – megerősítette, hogy lehetséges a pozitív intézkedések alkalmazása is.

Ez a rendelkezés a magyar jog szempontjából is érdekes, mert egyrészt a magyar Alkotmány⁷⁸⁷ már korábban is kimondta (1989. október 23-tól) a diszkrimináció tilalmát (70/A §).⁷⁸⁸ Ez az álláspont „negatív diszkriminációt” takar az első szakaszban, mert „csupán” bármilyen (a törvényben külön nevesített) megkülönböztetés tilalmát mondja ki. A második szakaszban viszont a „hátrányos” megkülönböztetésről beszél, a harmadik szakaszban már az előnyben részesítés elvét is deklarálja az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölésével.⁷⁸⁹

Másrészt a magyar Alkotmánybíróság több határozatában⁷⁹⁰ is – a Keretirányelvnel szélesebb talajon – foglalkozott a diszkrimináció tilalmával, illetve a pozitív diszkriminációval.⁷⁹¹ Szükséges megemlíteni a Keretirányelvben szabályozott, a védelem minimális szintjének biztosításáról szóló klauzulát.⁷⁹² Ez azt jelenti, hogy a tagállamoknak lehetőségük van a Keretirányelvvel kedvezőbb szabályokat alkotni, s egyben határozottan eltiltja a tagállamokat attól, hogy az általuk biztosított védelmet (az irányelvre hivatkozva) csökkentse.

Szankciók⁷⁹³ tekintetében a Tanács a 76/207/EGK irányelv rendelkezéseire támaszkodott,⁷⁹⁴ ugyanis a foglalkoztatási lehetőségek tekintetében a nemek közötti diszkrimináció esetére sem határoz meg konkrét szankciókat, hanem azt a nemzeti jog hatáskörébe utalja. A *von Colson és Kamann v. Land Nordrhein-Westfale-ügyben*⁷⁹⁵ az Európai Bíróság ítéletének 3. pontjában kimondta, hogy a névleges kártérítés (pl. csak a

⁷⁸³ Álláspontom szerint egy (állami) alapba befolyó pénznek önmagában kevés hatása van, mert az állami alapokat felhasználó bürokratikus rendszerek által megalkotott és fenntartott programok hatékonyságáról nincs olyan szakirodalom, ami ennek hatásosságát alátámasztja.

⁷⁸⁴ Lásd: Cottell, *Agencies to welcome disabled applicants* (I. Fejezet, 1.4. pont)

⁷⁸⁵ Az eredeti javaslat szerint az Unió csupán a „prohibit discrimination” („diszkrimináció tilalmát”) kifejezését használva volna, a hatályos, „appropriate action to combat discrimination” („megfelelő intézkedéssel a harcolni diszkrimináció ellen”) helyett. Whittle (*Disability Rights*)

⁷⁸⁶ Council Recommendation 86/379

⁷⁸⁷ Részletek a Magyar Köztársaság Alkotmányából (1949. évi XX. törvény):

- 7.§ (1) „A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”;
- 8.§ (2) „A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”;
- 17.§ „A Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik.”;
- 54.§ (1) „A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani”;
- 56.§ „A Magyar Köztársaságban minden ember jogképes.”

⁷⁸⁸ 70/A. § „(1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.

(2) Az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.

(3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.”

⁷⁸⁹ Lovász (Tessék választani), p. 12

⁷⁹⁰ Elsősorban a 21/1990 (X.4.) AB határozat, és többek között pl. a 61/1992 (XI.20.) és a 462/B/2002 (XII. 17.)

AB határozatok

⁷⁹¹ Lásd bővebben: VIII. fejezet 2.1. pont.

⁷⁹² Keretirányelv (28) pontja

⁷⁹³ *ibid.*, 17. cikk

⁷⁹⁴ *ibid.*, 6. cikk

⁷⁹⁵ Sabine von Colson és Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen, C-14/83 [1984]

felmerült költségekre van tekintettel) nem megfelelő. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy a Keretirányelv 17. cikke alapján a szankció lehet az áldozat részére fizetendő kártérítés, de ez nem kötelező. A szankciónak a Keretirányelv szerint – összhangban a *von Colson-esettel* – összességében „hatékornak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lennie”.

Összességében *Whittle* szerint megállapítható, hogy a 13. cikkely inkább az egyéni jogok biztosítására (a sérelmet szenvedett félre nagyobb (jogi, perbeli) felelősség hárul saját sorsának irányítására) alkalmasabb, míg a 137. cikkelyben biztosított felhatalmazás a megerősítő, pozitív akciók bevezetésére jobb. Ezért a két cikkely kombinálására kellene törekedni a hátrányos megkülönböztetés elleni harc során.⁷⁹⁶

A Keretirányelv végrehajtására vonatkozó első jelentést hazánkknak 2005. december 2-ig kellett, majd azt követően ötévente kell a Bizottságnak megküldeni,⁷⁹⁷ amely az Európai Parlament és a Tanács számára készíti el az irányelv alkalmazásával kapcsolatos beszámolót.

3.2 A foglalkoztatás reformja – a 2204/2002/EK Rendelet

Tekintettel arra, hogy ez a 2002 végén kiadott európai uniós jogszabály⁷⁹⁸ elsősorban a megváltozott munkaképességű személyek vonatkozásában jelent változást mind európai, mind hazai szinten és a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról szóló 8/1983 (VI.29.) EÜM-PM együttes rendeletet érinti, így erre a tanácsi rendeletre a magyar jogszabályok taglalásánál térek ki részletesen,⁷⁹⁹ hiszen az – közvetlen hatálya miatt – a magyar jogrendszer részét (is) képezi.

3.3 Az Európai Bizottság (2003) 650-es Közleménye

Mint ahogy korábban volt róla szó, a Tanács 2003-at a „Fogyatékosssággal Élők Európai Événé”, december 3-át pedig a „Fogyatékosssággal Élők Európai Napjává” nyilvánította.⁸⁰⁰ A Bizottság, tekintettel a korábban tárgyalt EUSZ 13. cikkelyére, az EU Alapjogi Kartájára és a Keretirányelv jelentőségére, valamint az Év eredményeire, 2003. október 30-án kiadta a történelminek számító, a fogyatékos emberekre vonatkozó mainstreaming⁸⁰¹-et központba állító fogyatékosügyi Európai Akcióterv⁸⁰² (a továbbiakban: **Akcióterv**) című 650-es számú Közleményét.⁸⁰³ Az Európai Tanács 2002 márciusa és 2003 júliusa között több határozatban alapozta meg a Bizottság számára a követendő irányt.⁸⁰⁴

Az Akciótervben a Bizottság saját maga részére állapított meg feladatokat, azonban ez közvetett módon azt is jelenti, hogy a tagállamoknak alkalmazkodniuk kell a Bizottság által megállapított menetrendhez, amely egészen 2010-ig határoz meg lépéseket. Így a Bizottság figyelmet fordít a foglalkoztatás, az épített környezetre vonatkozó új szabványok kialakítása, a közlekedés, az információs eszközök és a szabad hozzáférhetőség területeire.

⁷⁹⁶ Lovászy (az EU antidiszkriminációs politikja), p.54

⁷⁹⁷ Irányelv 18-19. cikk

⁷⁹⁸ A Római Szerződés 87. és 88. cikkének a foglalkoztatásra nyújtott állami támogatásra történő alkalmazásáról

⁷⁹⁹ Lásd bővebben: VIII. Fejezet.

⁸⁰⁰ Council Decision 2001/903/EC of 3 December 2001 establishing the Year of People with Disabilities 2003

⁸⁰¹ Annak ellenére, hogy maguk a tagállamok között is vita van a pontos értelmezés tekintetében, ez a fogalom tulajdonképpen a fogyatékos emberek igényeinek horizontális szempontként való általános érvényesítését jelenti.

⁸⁰² COM(2003) 650 final, Equal opportunities for people with disabilities: A European Action Plan

⁸⁰³ Lovászy (Overview), p. 12

⁸⁰⁴ Council Resolution 2002/C 86/02 on the eEurope Action Plan 2002: accessibility of public websites and their content (2002.03.25.); Council Resolution 2003/C 39/03 on "eAccessibility" – improving the access of people with disabilities to the Knowledge Based Society; Council Resolution 2003/C 134/05 on accessibility of cultural infrastructure and cultural activities for people with disabilities; Council Resolution 2003/C 134/04 on equal opportunities for pupils and students with disabilities in education and training; Council Resolution 2003/C 175/01 on promoting the employment and social integration of people with disabilities.

Ennek keretében a Bizottság 2004 és 2005 között a foglalkoztatásra összpontosít, és különösen a Keretirányelvben előírt kötelezettségek teljesítésére. Emellett ellenőrzésre is sor kerül a Bizottság által kétévente összeállítandó jelentések (az első 2005. december 3-án került publikálásra) formájában, amely a fogyatékos embereket érintő, valamennyi területre kitér.⁸⁰⁵

Mindezen túlmenően az Európai Bizottság megállapítja: „A hozzáférhetőség és mobilitás kérdéseit napjainkban az egyenlő lehetőségek és a részvételi jog alapján kezelik. Rendkívül fontossá vált többek között azoknak a műszaki és jogi akadályoknak a lebontása, amelyek gátolják a fogyatékos emberek hatékony részvételét a tudásalapú gazdaságban és társadalomban és nem teszi lehetővé az információs társadalom lehetőségeinek maradéktalan kihasználását.”⁸⁰⁶

A 650-es Közlemény 2.5 pontja A jövő stratégiai céljai alatt az alábbiakat fejti ki: „A „Hozzáférhetőség mindenkinek” továbbfejlesztése - A folyamatnak egyik kiemelt területe a hozzáférhetőség, ahol ennek a törekvésnek szorosan kapcsolódnia kell a Design for All elvhez. Áruk, szolgáltatások és épített környezet elérhetősége központi kérdés minden fogyatékos ember számára, csakúgy mint minden EU állampolgár számára. A Bizottságnak szándékában áll támogatni európai műszaki szabványok, szabványügyi dokumentumok, a „Hozzáférhetőség mindenkinek” elvét a műszaki előírásokban megjelenítendő általánosabb irányelvek kimunkálását, hiszen ez rendkívül lényeges feltétele a fogyatékos ember további gazdasági és társadalmi integrációjának. A Bizottság ösztönözni kívánja azokat az erőfeszítéseket, amelyek a „Hozzáférhetőség mindenkinek” koncepció és az ehhez kapcsolódó piaci lehetőségek megismertetésére irányulnak a szabványügyi érdekcsoportokkal.”⁸⁰⁷

Különösen fontos, hogy a Bizottság a fogyatékoságot szociális kérdésként is kezeli, ellentétben például a 2000. májusában kiadott Közleménnyel,⁸⁰⁸ ahol csak szükségletekről és a hozzáférés biztosításáról van szó.⁸⁰⁹ E tekintetben tehát dogmatikai fejlődésről is beszélhetünk. Whittle szerint az EU az érdekvédelmi szervezetek nyomására, kritikái alapján a Keretirányelv továbbdolgozásán, illetve egy új irányelv elfogadásán is gondolkodik.⁸¹⁰

3.4 Az EU fejlesztéspolitikájának változásáról - röviden

Különösen fontos és öröndetes, hogy az Európai Unió alapjaiból (társ)finanszírozandó, a következő Nemzeti Fejlesztési Terv (nálunk: *Új Magyarország Terv*) keretében megvalósuló programok kapcsán minden tagállamnak, így hazánkban is kötelező lesz figyelembe venni a fogyatékos emberek helyzetét mind a programok megtervezésénél, mind pedig a kivitelezés, lebonyolítás tekintetében. A kötelezettség szigorúan kogens, mert a közvetlenül hatályos európai rendelet 16. cikke úgy rendelkezik, hogy: „A tagállamok és a Bizottság megteszik a megfelelő lépéseket a nemek, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló bármilyen megkülönböztetés megakadályozása érdekében az alapok különböző végrehajtási szakaszai során, különös tekintettel az alapokhoz való hozzáférésre. Különösen, a fogyatékosággal élő személyek hozzáférése az egyik olyan kritérium, amelynek az alapokból társfinanszírozott műveletek meghatározásakor meg kell felelni, és amelyet a megvalósítás különböző fázisaiban figyelembe kell venni.”⁸¹¹

⁸⁰⁵ A Bizottság a COM(2005) 604-os közleményével a 2003-2005 közötti időszakot felülvizsgálta és új hangsúlyokat állapított meg, különösen a foglalkoztatás és a szociális ellátások tekintetében.

⁸⁰⁶ COM(2003) 650, Equal opportunities for people with disabilities: A European Action Plan, p. 4

⁸⁰⁷ ibid, p. 13

⁸⁰⁸ COM(2000) 284, Towards a Barrier Free Europe for People with Disabilities

⁸⁰⁹ Lovász (Nemzetközi jogi áttekintés), pp. 26-27

⁸¹⁰ Lovász (Előrelépés), p. 29

⁸¹¹ A Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

3.5 Releváns EU-s jogi normák rövid katalógusa⁸¹²

Az elsődleges jogforrásban megjelenő jogok biztosítását szolgáló jogi normákat (elsősorban jogszabályokat) – különös figyelemmel az akadálymentesítésre – témánként tekintem át a könnyebb áttekinthetőség kedvéért. Arról már korábban értekeztem, hogy az EU nem szociális alapokon nyugszik és csupán azokat a kérdéseket kívánja szabályozni, amelyeket nemzeti, helyi szinten nem tudnak, vagy képesek szabályozni és amelyekben tagállamok hajlandók együttműködni.

Ezek a kérdések a határok átjárhatóságával vannak összefüggésben. Ilyen a közlekedés, az épített környezet (infrastrukturális beruházások), a (tele)kommunikáció és a (piaci torzítást is jelenthető) közbeszerzés. A szabályok részletes kifejtésére, azaz a pontos előírások ismertetése meghaladná jelen dolgozat kereteit, céljaira, szabályozási területükre csupán a címük utal: lásd bővebben a II. számú Mellékletben.

4. Az alapelvek fejlődéséről

4.1 Design for all vagy universal design? – rövid akadálymentesítési szabványtörténelem

Az 1996-ban kiadott, az Európai Unió Új Közösségi Fogyatékosügyi Stratégiája (New Community Disability Strategy)⁸¹³ történelminek tekinthető és az Amszterdami Szerződést is előkészítette. Ebben kiemelték, hogy új szemlélet van kialakulóban: a fogyatékos emberek korlátozottsága nem a fogyatékoságukból fakad, hanem a társadalom elégtelen hozzáállásából ered. A fogyatékos emberek igényeinek negligálása ütközik azzal az elvvel, hogy az adófizetők (így a fogyatékosokkal élők) pénzét úgy használják fel, hogy az a legszélesebb körben növelje a közjót.

Ennek a folyamatnak az eredményeképpen az Európai Bizottság 1999 júniusában megbízta az európai szabványügyi testületeket (CEN, CENELEX, ETSI), hogy fejlesszenek ki egy útmutatót a fogyatékos emberek igényeit alapul véve a termékek biztonságát és használhatóságát tekintve. Ennek megfelelően a CEN és CENELEC különállók, de szorosan együttműködő munkacsoportokat hozott létre és már konzultációkat is tartottak.⁸¹⁴

A munkacsoportokban, amelyek terminológiája „Design for All”, az Európai Bizottság képviselői is részt vettek, vesznek. Az alapelv lényege, hogy olyan környezetet kell kialakítani, amely csökkenti a speciális megoldások alkalmazásának követelményét, annak érdekében, hogy minél több polgár legyen képes egyenlő alapon részt venni a társadalom életében. Szöllősiné Földes szerint a Design for All nevű tervezési rendszer magyarul: „Tervezés Mindenki Számára”. „Ez a rendszer nem olyan szigorúan meghatározott és megformált alapelvekre építkezik, mint az Univerzális Tervezés,⁸¹⁵ azonban ebben is megtalálhatók olyan alapvető elvek és kulcsmondatok, amelyekre építve eljuthatunk az akadálymentes termékig. E rendszer elvei mindenféle kötöttségtől és díjkötelezettségtől mentesen használhatók. A két rendszer között – a rengeteg hasonlóság, sőt azonosság mellett – lényegi különbséget az jelent, hogy az Egyetemes Tervezés középpontjában maga a termék áll, amelyet a különböző, eltérő szükségletű felhasználói csoportok igényei szerint kell módosítani, kialakítani vagy kiegészíteni. Ezzel szemben a Design for All a felhasználói

⁸¹² Ebben az alfejezetben röviden áttekintem a fogyatékos emberekre vonatkozó másodlagos jogforrásban található, illetve a puha jog kategóriájába tartozó ajánlásokat, közleményeket, amelyeket az akadálymentesítés szempontjából különösen fontosnak tartok. Az áttekintést teljes körűnek szánom, azonban nagy részükre nem térek ki részletesen, későbbiekben egyeseket részletesen tárgyalok. Jelen alpont alapja Szöllősiné Földes Erzsébet: Akadálymentes Európa felé? című (MEOSZ, 2004) munkája.

⁸¹³ http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/disable/framework_en.htm, alapja a 20 December 1996 december 20-ai Európai Tanács-i határozat (on equality of opportunity for people with disabilities).

⁸¹⁴ http://www.ictsb.org/DATSCG_home.htm,

illetve <http://www.cenorm.be/cenorm/businessdomains/businessdomains/iss/activity/design+for+all.asp>

⁸¹⁵ „Egyetemes Tervezés” – erre már utaltam az Európa Tanácsról értekező, V. Fejezetben.

igényekből indul ki, és ezekhez igazodva igyekszik létrehozni azt a terméket, amely valamennyi felhasználói csoport számára akadálymentesen, biztonságosan, kényelmesen használható. Az Universal Design tehát termék központú, a Design for All pedig felhasználó központú tervezési szemléletmódra épül. Az eltérő tervezési folyamatok ellenére mindkét rendszer alkalmas arra, hogy a felhasználói célokat és elvárásokat messzemenően kielégítő akadálymentes terméket hozzon létre, amely végülis az esetek legnagyobb részében egymáshoz nagyon hasonló vagy azonos lesz.⁸¹⁶

2000. januárjában Whittle még a Keretirányelv elfogadását megelőzően javasolta, hogy a termékek és szolgáltatások terén is meg kellene követelni az egyetemes tervezés alkalmazását, kiemelve, hogy ez nem csak a fogyatékos, hanem más társadalmi csoportok számára is előnyös, elengedhetetlen lenne és hozzájárulhatna a személyek szabad mozgásának a teljes körű biztosításához is.⁸¹⁷

4.2 Az egyenlő bánásmód és a diszkrimináció tilalmának elveiről

Deborah Mabbett szerint az anti-diszkrimináció és az egyenlő bánásmód elvei tekinthetők az európai integráció szociális dimenziója leginkább kidolgozott elemeinek.⁸¹⁸ Anélkül, hogy részletesen bemutatnám e két fogalom alkalmazásának valamennyi kérdését, a legfontosabb állításokra kitérek, mert a szakirodalom egységesnek tűnik abban, hogy a fogyatékos személyekkel kapcsolatos politika elsősorban a nemi diszkrimináció elleni harc eredményeiből született meg és ennek a folyamatnak a megértése során értelmezhető a fogyatékos emberekkel kapcsolatos politika fejlődése is, szemben például az Egyesült Államokkal, ahol ez a fejlődés a feketék polgárjogi harcainak gazdag eredményeiből fakadt.⁸¹⁹

A diszkrimináció elleni küzdelem első megnyilvánulási formája európai szinten az 1951-es ESZAK szerződés 69. cikk (4) és (5) bekezdése, amikor is a tagállamokat kötelezték arra, hogy iktassanak ki a jogrendjükből minden olyan hátrányos megkülönböztetést a másik tagállamból érkező munkavállaló munkabérei, munkafeltételei körében, amelyek fennállnának a hazai munkavállalóhoz képest. Ez a tendencia folytatódott a 3/58-as, közösségi koordinációs rendeletben is.⁸²⁰

Az európai integráció célja a Római Szerződés 2. cikkelye alapján a közös piac létrehozása és ehhez rendelték hozzá az alapító államok az ezt biztosító eszközöket. A 2. cikkely tehát elsősorban gazdasági érdeket fogalmazott meg, amely alapján a megkülönböztetés elleni harc csak eszköz és módszer ahhoz, hogy a gazdasági integrációban fellépő (nemzeti) torzulások – így egyrészt a nemek közötti díjazásban megjelenő, gazdasági versenyt torzító különbségek – megszüntetése, enyhítése bekövetkezzen.⁸²¹ Másrészt azok a tagországok, amelyekben már mindennapos gyakorlat volt a nemek közötti egyenlőség biztosítása, ne kerüljenek hátrányosabb helyzetbe azon tagállamokkal szemben, ahol ez még nem vált valósággá. Erre példa az RSZ 141. cikkében szabályozott „*egyenlő munkáért egyenlő bér*” elve. Franciaország attól tartott ugyanis, hogy ennek a jognak (francia nők alkotmányos jogai közé tartozott az, hogy egyenlő munkáért egyenlő bért kapjanak a férfiakhoz képest) a hiánya előnyt jelenthet más tagállam számára és veszélyt Franciaország versenyképességére.⁸²² Lehoczkyné Kollonay szerint az EK jogában a nemek közötti egyenlőség biztosítását kezdetben kifejezetten a munkaviszonnyal, közelebbről a munkabérrel összefüggésben kezelték.⁸²³ Ugyanakkor ez a rendelkezés lényegében Franciaország sovány vigasza volt, mert eredetileg a német, liberálisabb, piacbarátibb álláspont győzött a szociális célú harmonizációval szemben, amely szerint a

⁸¹⁶ Szöllősiné Földesi, p.49

⁸¹⁷ Whittle (Disability Rights)

⁸¹⁸ Mabbett, p. 99

⁸¹⁹ Lovászy (Arccal hátrafelé)

⁸²⁰ Czúcz (Szociális), p. 323

⁸²¹ Gyulavári (Egyenlő bánásmód), p. 57

⁸²² Schiek, p. 292

⁸²³ Lehoczkyné Kollonay (Egyenlő bánásmód), p. 11

szociális védelmi kiadások az adók és egyéb költségekkel egy tekintet alá esnek és ezért nem lehet azokat kiemelni – így szabályozni sem kell.⁸²⁴

A Római Szerződésnek a férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód alkalmazását kimondó 141. [119.] cikkelyét⁸²⁵ tehát csak szigorúan gazdasági érdekek mentén fogadták el az alapítók.⁸²⁶ Az egyenlő bánásmód elve a diszkrimináció tilalmát jelenti oly módon, hogy a hasonló helyzetben lévő személyeket azonos módon, az eltérő helyzetben lévőket pedig különbözőképpen kell értékelni. *Lehoczkyné Kollonay* szerint: „[...] az egyenlő bánásmód ugyanis soha nem egyforma bánásmódot, hanem azonos mércével történő mérést követel.”⁸²⁷ Azonban az RSZ szövege alapján csak a díjazás terén⁸²⁸ követhető a diszkrimináció tilalma, tehát a kor, faj, vallás stb. alapján történő megkülönböztetés még nem volt a szerződés tárgya. Továbbá az egyenlő bánásmód e szűken értelmezett tényállása nem terjedt ki a Közösségek állampolgárain kívüli személyi körre sem.

Gyulavári szerint az integráció első szakaszában a férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód politikája, annak gyakorlati megvalósítása tagállami szinten elmaradt, olyannyira, hogy a bérezés tekintetében a férfiak és a nők közötti olló tovább nyílt.⁸²⁹ Végül az Európai Bíróság 1976. április 8-ai, kiemelkedő jelentőségű ítélete hozta meg a gyakorlati alkalmazás terén a várva várt lendületet. A *Defrenne II-ügy*⁸³⁰ egyben a közösségi jog szociális vetületének az új irányát is jelentette és ebben áll ennek forradalmisága. Az ügy elemzésére később, az 5.4. pontnál térek ki.

A Bíróság ítéletében talán az is szerepet játszhatott, hogy 1974-ben vezették be az új idők szelét jelentő Szociális Akcióprogramot, amire korábban, a 2.3 pontnál már utaltam. Ennek alapján született meg a férfiak és nők egyenlő bérezése elvének alkalmazására vonatkozó jogszabályok közelítéséről szóló 75/117/EGK (tanácsi) irányelv, illetve a férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkához, a szakképzéshez, a szakmai előmenetelhez jutás, valamint a munkafeltételek terén érvényesített végrehajtásáról szóló 76/207/EGK (tanácsi) irányelv. Az előbbi az „egyenlő munkáért egyenlő bér” elvének⁸³¹ megfogalmazása miatt jelentős, míg az utóbbi már nem csak a bérezés tekintetében kívánja a tagállamok jogrendszereit közelíteni a Közösség másodlagos jogforrási eszközével, hanem kitér a foglalkoztatás valamennyi kérdésére és egyben felhatalmazást ad pozitív intézkedések megtételére is.⁸³² A Tanács 1978. december 18-án a szociális biztonsági rendszerekről kiadott 79/7/EGK irányelve fontos előrelépést jelentett a munka világán túl biztosítandó jogok tekintetében.

4.3 Az esélyegyenlőség fogalmának megjelenése

A Közösség még további jogszabályokat⁸³³ is hozott a diszkriminációs esetek leküzdésére, ám a nyolcvanas évekig nem történt érdemi előrelépés jogpolitikai szempontból, ugyanis ezek a jogi normák negatív megközelítésre, azaz valamitől, illetve valamilyen megkülönböztetéstől való tartózkodásra épültek.⁸³⁴ *Schiek* megállapítja, hogy a

⁸²⁴ Czúcz (Szociális), p. 297

⁸²⁵ (1) „Minden tagállam biztosítja annak az elvnek az alkalmazását, hogy a férfiak és a nők egyenlő vagy egyenlő értékű munkáért egyenlő díjazást kapjanak.”

⁸²⁶ Előzményeként fogható fel az ILO 100. számú konvenciója (Convention No. 100, 29 June 1951. convention concerning equal remuneration for men and women workers for work of equal value)

⁸²⁷ *Lehoczkyné Kollonay* (Árnyak és árnyalatok), p. 93

⁸²⁸ RSZ 141. cikkely [1957-ben: 119.cikkely].

⁸²⁹ *Gyulavári* (Egyenlő bánásmód), p. 58

⁸³⁰ 43/75 *Defrenne v. Sabena* [1976] ECR 455

⁸³¹ 1. cikk alapján „egyenlő díjazás elve”

⁸³² 2. cikk (4) bekezdés: „Ez az irányelv nem érinti a férfiak és a nők esélyegyenlőségét elősegítő intézkedéseket, különösen, ha azok a fennálló egyenlőtlenségeket szüntetik meg [...]”

⁸³³ A foglalkozási (szakmai) szociális biztonsági rendszerekre vonatkozó 86/378/EGK irányelv, a terhes nők, a gyermekágyas és szoptatós anyák munkahelyi egészségének és biztonságának javítására irányuló intézkedések bevezetéséről szóló 92/85/EGK irányelv, szülői szabadságról szóló 96/34/EGK irányelv, a jogsértettek jogérvényesítését elősegítő 97/80/EGK irányelv.

⁸³⁴ *Lovász* (Szemelvények az EU anti-diszkriminációs jogából), p. 4

megkülönböztetés tilalma (non-discrimination) fogalom két ellentétes megközelítésen alapul: gazdasági, liberális megközelítés alapján a megkülönböztetés tilalma a szabad piaci hozzáférést – s nem csak a személyek, hanem a termékek esetében is – garantálja és csupán a nemzetállamok részére kötelező, s ezért támogatta az Európai Bíróság az egyének szabadságát – az emberi jogokon keresztül – az államokkal szemben. Az emberi jogi megközelítés pedig a befogadó társadalom ideálját tartja szem előtt.⁸³⁵

A 76/207/EGK irányelv 2. cikkelye – összhangban a hatályos RSZ 141. cikkének (4) bekezdésével⁸³⁶ - lehetővé tette az elősegítő norma használatát a férfiak és nők esélyegyenlőségét javító, illetve a fennálló egyenlőtlenségek kiküszöbölését elősegítő normák tekintetében. A nyolcvanas években megjelent az esélyegyenlőség fogalmának a használata, azonban ez csak alacsonyabb normákban, az un. puha jog formájában⁸³⁷ (ajánlás, közlemény stb.) öltött formát. A nyolcvanas évek derekára a Közösségek felismerték, hogy önmagában a diszkrimináció tilalma, az egyenlő bánásmód előírása és alkalmazása nem elegendő a torzítások csökkentésére. Az Európai Tanács a nőket támogató pozitív intézkedésekről szóló 84/635/EGK ajánlás kiadásával elismerte, hogy az egyenlő bánásmódra vonatkozó jogi szabályok elégtelenek, amennyiben a szociális partnerek és a kormányzatok nem tesznek egyúttal pozitív intézkedéseket⁸³⁸ is.

Ezen a téren áttörés az 1990-es évek elején következett be, amikor a tagállamok Maastrichtban elfogadták a Szociálpolitikai Jegyzőkönyvet,⁸³⁹ ahol az esélyegyenlőségre vonatkozó, a pozitív intézkedések meghozatalára vonatkozó felhatalmazás megszületett (6. cikk (3) bekezdés.)⁸⁴⁰ Legutóbb, 2006 nyarán történt előrelépés a megerősítő intézkedések „alkotmányosságát” illetően: a 2006/54/EK irányelv⁸⁴¹ 3. cikkelyében rögzítik, hogy „a tagállamok fenntarthatnak vagy elfogadhatnak intézkedéseket annak érdekében, hogy a munka világában biztosítsák a férfiak és nők közötti **gyakorlati teljes egyenlőséget**.” Ez megítélésem szerint jelentős változás a RSZ 141. (4) bekezdés szövegéhez képest és biztosra vehető, hogy további fejlemények várhatók mind elméleti, mind gyakorlati oldalon (2008. augusztus 15-ig áll rendelkezésre idő az irányelv átvételére.).

Az esélyegyenlősítés egész folyamatára megítélésem szerint mindenképpen az Amszterdami Szerződés megalkotása tette fel a koronát. Egyrészt az RSZ újraszámozásával az esélyegyenlőség kérdése kiemelt jelentőséget kapott és „láthatóvá vált”, hiszen a módosított Római Szerződés előkelő helyére, a Közösség céljait meghatározó 2. cikkelybe került a férfiak és nők esélyegyenlőségének az előmozdítása,⁸⁴² illetve a 3. cikk (2) bekezdésében a szerződés immáron a nők és férfiak közötti „egyenlőség előmozdítására” teszi a hangsúlyt a szerződésben meghatározott tevékenységeknél. Továbbá az Amszterdami Szerződés módosította a Római Szerződés 117-120. cikkeit, amelynek eredményeképpen az új 119. cikk (jelenleg: 141. cikk) tartalmazza a Jegyzőkönyv megfelelő elemeit.

⁸³⁵ Schiek, p. 293

⁸³⁶ „(4) Annak érdekében, hogy ténylegesen biztosítsák a teljes egyenlőséget a férfiak és nők között a munka világában, az egyenlő bánásmód elve nem akadályozza a tagállamokat abban, hogy bizonyos előnyöket nyújtó intézkedéseket tartsanak fenn vagy fogadjanak el abból a célból, hogy az alulreprezentált nem számára a szakmai tevékenységek folytatását megkönnyítsék, vagy hogy a szakmai előmenetelükben őket érő hátrányokat megakadályozzák vagy kiegyenlítsék.”

⁸³⁷ A Bizottság 1981. december 9-i 82/43/EGK határozata a Nők és Férfiak Esélyegyenlőségével Foglalkozó Tanácsadó Bizottság létrehozásáról

⁸³⁸ „Az egyenlő bánásmódra vonatkozó jogi rendelkezések... nem alkalmasak az összes létező egyenlőtlenség megszüntetésére, ha a kormányok, a szociális partnerek és az egyéb érintett szervezetek nem tesznek ezzel párhuzamosan intézkedéseket a nőket társadalmi attitűdökből, szemléletből és magatartásból eredő, a munkavállalással kapcsolatosan ért hátrányok ellensúlyozására.” - Council Recommendation of 13 December 1984 on the promotion of positive action for women

⁸³⁹ Jegyzőkönyv a szociálpolitikáról.

⁸⁴⁰ „E cikk nem akadályozza a tagállamokat abban, hogy bizonyos előnyöket nyújtó intézkedéseket tartsanak fenn vagy fogadjanak el abból a célból, hogy a nők számára a szakmai tevékenységek folytatását megkönnyítsék, vagy hogy a szakmai előmenetelükben őket érő hátrányokat megakadályozzák vagy kiegyenlítsék.”

⁸⁴¹ A férfiak és nők esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról szóló 2006/54/EK irányelv

⁸⁴² ASZ 2. cikk, 2. pont

Másrészt a módosított Római Szerződés új, 13. cikke⁸⁴³ valóban gyökeres változást hozott nemcsak az anti-diszkriminációs politikák terén, hanem a fogyatékos személyekhez való viszonyulás esetében is. Ez utóbbi alapja az Amszterdami Konferencia 22. számú Nyilatkozata a fogyatékos személyekről,⁸⁴⁴ amelynek következményeképpen a fogyatékos személyek szükségletei figyelembe vétele a közösségi jog részévé vált. Az EU a Maastrichti Szerződésben megerősítette az emberi jogok iránti elkötelezettségét az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény Tizenkettedik jegyzőkönyvében foglalt 1. cikkelyére⁸⁴⁵ való hivatkozással, amely 1992-ben ugyancsak bekerült a Római Szerződésbe.⁸⁴⁶ Ez lényegében egybevágott az Európai Bíróságnak egy közel húsz évvel korábbi ítéletével, nevezetesen: „A Bíróság több alkalommal kifejtette, hogy az alapvető emberi jogok tiszteletben tartása egyike a közösségi jog általános elveinek, melynek betartását köteles biztosítani. Nem kétséges, hogy a nemek közötti diszkrimináció megszüntetése az ilyen alapvető jogok részét képezi.”⁸⁴⁷ Ugyanakkor fontos rögzíteni, hogy ezek a rendelkezések az azonos neműek közötti is tiltják az ésszerűtlen megkülönböztetést.⁸⁴⁸

5. Az Európai Bíróságról és annak joggyakorlatáról

5.1 Az Európai Bíróság jelentőségéről

Wallace szerint az Európai Bíróság (a jelen fejezetben a továbbiakban úgy is, mint: **Bíróság**) kulcsfontosságú az európai uniós jog alakításának, mi több: „politikai szereplő”, mert nemcsak a jogelméletek forrásává vált európai szinten, hanem aktív befolyást gyakorol(t) a politikai álláspontok kialakításában. Ezt Mabbett azzal toldja meg, hogy az európai szociálpolitikára nagy befolyással van az Európai Bíróság tevékenysége, méghozzá úgy, hogy a Bíróság az ún. negatív jogokat (hátrányos megkülönböztetést tiltó rendelkezéseket) fejleszti, míg az Unió többi intézménye pozitív akcióprogramokról gondoskodik.⁸⁴⁹

Ezt a szerepet az Európai Bíróság tehát az egyes esetek interpretációján, illetve az alapelvek és eszmék meghatározásán keresztül érvényesítette.⁸⁵⁰ Ez megmutatkozik a Bíróság elé kerülő ügyek mennyiségében, és az ügytípusok megoszlása tekintetében: 1968-ban 34, 1980-ban 280, 1992-ben már 553 ügyet regisztráltak. A kezdeti, 1968-as értékhez képest a szociálpolitikával foglalkozó ügyek száma 6,3%-ról 1992-ben 22,8%-ra nőtt.⁸⁵¹ Liebfried-Pierson szerint az Európai Bíróság vált az európai szociálpolitika egyik forrásává, mert a Bíróságnak minden egyes konkrét ügyben döntést kell hoznia. Ugyanakkor

⁸⁴³ ASZ 2. cikk 7. pont

⁸⁴⁴ „A Konferencia megállapodott abban, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 100a cikke alapján meghozandó intézkedések kidolgozásakor a Közösség intézményei figyelembe veszik a fogyatékos személyek szükségleteit.”

⁸⁴⁵ A magyar jogalkotó a Tizenkettedik Jegyzőkönyvet még nem hirdette ki. Az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv alapján az I. Fejezet 14. cikke szól a megkülönböztetés tilalmáról: „A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

⁸⁴⁶ Az Európai Unióról szóló szerződés F cikkelyének (2) bekezdése.

⁸⁴⁷ Gabrielle Defrenne v. Société Anonyme Belge de Navigation Aérienne Sabena-ügy, C-149/77 [1978], 26-27. pontok, lásd még: J. Nold, Kohlen – Bizottság-ügy C-4/73 [1974] 12-13. pont.

⁸⁴⁸ A Birds Eye Walls-ügyben (C-132/92 [1993] 2 CMLR 822) a vállalat „helytállása” az elvesztett állami nyugdíjért tisztességtelen előnyhöz juttatná a csökkentett nyugdíjállulékot fizető nőket a teljes összegű nyugdíjállulékot fizetett nőkkel szemben. Lovász (Szemelvények az EU anti-diszkriminációs jogából), p. 4

⁸⁴⁹ Mabbett (Disability Rights), p. 98

⁸⁵⁰ Wallace (EEO), p. 91

⁸⁵¹ Liebfried-Pierson, p. 241

könnyebben is tud dönteni, mert csupán egyszerű többséggel, titkosan kell szavazni (az Európai Tanács csak egyhangú döntéssel érvénytelenítheti a Bíróság döntését).⁸⁵²

Meg kell jegyezni, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Bíróság felfogásában jelentős különbségek vannak. Az Emberi Jogok Európai Bírósága konzekvens a tekintetben, hogy az emberi jogok védelmét az államok esetében konkrét állami kötelezettségként értelmezi és ezt a magánszféra területére is kiterjeszti (hatékony jogvédelem biztosításának kötelezettségével).⁸⁵³ A Magyar Alkotmány 8. §-ának értelmzésével az Alkotmánybíróság 64/1991 (XI. 17.) AB határozata is ezt az álláspontot erősíti meg, nevezetesen, hogy az állam (élet)védelmi funkcióval is rendelkezik.⁸⁵⁴

Ezen túlmenően Farkas kifejti, az Emberi Jogok Európai Bíróságán az emberi jogok elsőbbséget élveznek és ezek legteljesebbkörű védelemre összpontosít, míg a közösségi jog legfőbb őrének a gazdasági érdekek dominálnak.⁸⁵⁵ Ezt a különbséget jól szemlélteti a *P.X.-ügy*.⁸⁵⁶ Az Európai Bíróság úgy foglalt állást, hogy a munkavállalónak jogában áll titokban tartani AIDS-es állapotát, azonban a munkáltatótól nem várható el, hogy olyasvalakivel kössön munkaszerződést, aki nem hajlandó alávetni magát egy független orvosi vizsgálatnak. (Vélhetően ez az ítélet ilyen tartalommal már nem születhetett volna meg a Keretirányelv megszületése után.)

5.2 Az Európai Bíróság álláspontja az alapvető emberi jogokról

Az Európai Bíróság 1970-ig kényszerben ügyelt arra, hogy az alapvető emberi jogokkal kapcsolatos vitákban nehegy állást foglaljon. Várnay-Papp szerint a bírák először 1970-ben, ún. *Stauder-ügyben*⁸⁵⁷ nyilvánították ki, még ha implicit módon is, hogy a Közösségeknek vannak olyan általános alapelvei és alapvető emberi jogok, amelyeket a Bíróság védelemben részesít.⁸⁵⁸ Ezt az álláspontot az Európai Bíróság a *Nold-ügyben*⁸⁵⁹ továbbfejlesztette. Az ítélet 13. pontjában⁸⁶⁰ a bírák arra az álláspontra helyezkedtek, hogy Bíróság tiszteletben tartja az alapvető jogokat az általános jogelvek keretében, továbbá figyelembe kell venni a tagállamok közös alkotmányos hagyományait, valamint az emberi jogok védelmére irányuló szerződések.

A *Handelsgesellschaft-ügyben*⁸⁶¹ a Bíróság kifejtette, hogy az alapvető emberi jogok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira épülnek és azok védelmét a közösségi jogon belül kell biztosítani. A *Nold II-ügy*⁸⁶² továbblépést jelentett: a tagállamok nem tarthatnak hatályban olyan rendelkezéseket, amelyek ellentétesek olyan alapvető jogokkal, amelyeket a tagállamok elismernek és garantálnak. A *Prais-ügyben*⁸⁶³ már a Bíróság kinyilvánította, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményét a tagállamok aláírták, így az ügy tekintendő, mint olyan alapvető jogok gyűjteménye, amelyek védelmét a közösségi jognak biztosítania kell.

⁸⁵² ibid, p. 254

⁸⁵³ X. and Y. v. The Netherlands 8978/80, Judgement of 26 Marh; Platform „Ärzte für das Leben” v. Austria, 10126/82, Judgement of 21 June 1988

⁸⁵⁴ Halmi-Tóth (2), pp. 105-106

⁸⁵⁵ Farkas, p. 157

⁸⁵⁶ C-404/92.

⁸⁵⁷ „7. Ily módon értelmezve, a kérdéses rendelkezés semmi olyat nem tartalmaz, amely sértene a közösségi jog általános elveiben foglalt és a Bíróság által védelemben részesített alapvető emberi jogokat.” - C-29/69., Stauder v. City of Ulm [1969] ECR 419

⁸⁵⁸ Várnay-Papp, p. 177

⁸⁵⁹ C-4/73., Nold v. Commission [1974] ECR 491

⁸⁶⁰ „Amint a Bíróság már kimondta, az alapvető jogok az általános jogelvek szerves részét képezik, amelyek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja. E jogok védelme során a Bíróság köteles figyelembe venni a tagállamok közös alkotmányos hagyományait, és ezért nem tarthat fenn olyan intézkedéseket, amelyek nem állnak összhangban ezen államok alkotmányai által elismer és védett alapvető jogokkal. Hasonlóképpen, az emberi jogok védelmére irányuló szerződések, amelyek kidolgozásában a tagállamok közreműködtek, illetve amelyeknek aláírói, adhatnak iránymutatást, amelyeket a közösségi jog keretében követni kell.”

⁸⁶¹ 11/71

⁸⁶² 4/73 [1974] 419

⁸⁶³ 130/75

Ezen az úton haladt tovább a Bíróság, amikor a *Hauer-ügyben*⁸⁶⁴ a tagállamok alkotmányos tradícióira, valamint a tulajdon szociális (szociális igazságosságra alapozó, korlátozó-jellegű) funkciójára hivatkozott. Mindezen túlmenően a Bíróság konkrétan hivatkozott az Emberi Jogok Európai Egyezményére is. Egy évvel később a Bíróság már az Emberi Jogok Európai Egyezményének pontjaira hivatkozott, mint általános elvekre.⁸⁶⁵ Több mint tíz évvel később az *Orkem-ügyben*⁸⁶⁶ a Bíróság hivatkozott az Emberi Jogok Európai Egyezményére és kiegészítő jegyzőkönyveire, az Európai Szociális Kartára, egyes ILO-egyezményekre is. A *Wachauf-ügyben*⁸⁶⁷ a Bíróság pedig kijelentette, hogy a tagállamok a közösségi jog alkalmazásánál kötelesek az emberi jogok tiszteletben tartására. Az Európai Bíróság azonban soha nem ismerte el, hogy az Egyezményt, mint jogforrást fogadná el, csupán – *Várnay-Papp* szerint – annyi történt, hogy közvetetten hivatkozik rá.⁸⁶⁸

5.3 Az Európai Bíróság álláspontja a fogyatékos emberek jogaival kapcsolatban

Az Európai Bíróság joggyakorlata a fogyatékos személyek esetében jelenleg nem túlzottan nagy terjedelmű, habár 2006 júliusában történt érdemi előrelépés. A fogyatékos embereket érintő másodlagos jogforrásban eddig megjelent normák alapján még nehéz megmondani, hogy az Európai Bíróság milyen gyakorlatot fog kiépíteni.⁸⁶⁹ Néhány esetet mutatnék csak be, a későbbiekben azonban várható, hogy az Amszterdami Szerződéssel bevezetett – többek közt – új, módosított 13. cikk lényegesen átalakítja majd közvetett módon az uniós jogot. Ezért elsősorban a nők társadalmi egyenlőségére, esélyegyenlőségére kialakult gyakorlatát jelentő, analóg esetekre kívánok, illetve tudok fókuszálni. Ezt indokolja az is, hogy mind a nők, mind a fogyatékos emberek tekintetében – részben – biológiai sajátosságok, különbségek, az adott kérdésben (pl. munkavállalás szempontjából) nem releváns képességek, körülmények azok, amelyek alapján őket a legtöbb esetben hátrányosan megkülönböztetik. *Minow* nyomán – igaz: egyesült államokbeli folyamatokra utalva – a gazdasági, politikai és igazgatási környezet alapvetően a független, „közéleti” férfiakra (igényeire) épül a gyakran (magánéletben gyermeke miatt) függő nők helyett, ellenében.⁸⁷⁰ A fogyatékos személyek jogainak érvényesítése tekintetében az Európai Bíróság sokkal nehezebb helyzetben van, mint az USA Legfelsőbb Bírósága, hiszen egyrészt az Egyesült Államoknak van „teljes értékű”, az állam számára teljeskörűen meghatározott társadalmi, politikai célokat is tartalmazó, írott alkotmánya, míg az Európai Bíróság csupán az elsődleges jogforrás részét képező alapszerződésekre támaszkodhat, amelyek alapvetően nem az emberi jogok (illetve a (vallás)szabadság) talaján állnak. Ez akkor is igaz, ha egyrészt az utóbbi egy évtizedben a Közösségek Unióvá válása több szempontból politikai előrelépést jelentett. Másrészt – mint ahogy arra korábban utaltam – az Egyesült Államokban a fogyatékos emberek jogilag is egy külön kisebbséget alkotnak, míg az Unióban ez nem így van, ott csak az egyes személyek rendelkeznek jogi, szociális védelemmel.⁸⁷¹

Legfontosabb ítéletként – ismét hangsúlyozva, hogy nincs jelentősebb szakirodalma az Európai Bíróság fogyatékos emberek jogaival foglalkozó ítéleteinek – a „friss” *Navas v. Euresť-ügy*⁸⁷² mellett – az un. *Inzirillo-eset*⁸⁷³ kell felhozni, ahol az olasz állampolgár felperes gyermekének részére a felnőtteknek járó fogyatékosági ellátás iránti kérelmét a francia hatóság elutasította azzal, hogy az csak francia állampolgároknak jár. A Bíróság a

⁸⁶⁴ C-44/79

⁸⁶⁵ C-36/75., *Rutili v. Ministre de l'Interieur* [1975] ECR 1219.

⁸⁶⁶ C-374/87

⁸⁶⁷ C-5/88

⁸⁶⁸ *Várnay-Papp*, p. 180

⁸⁶⁹ *Baseline Study*, p. 19

⁸⁷⁰ *Minow*, p. 358

⁸⁷¹ Lovász (Szemelvények az EU anti-diszkriminációs jogából), p. 5-6

⁸⁷² C-13/05

⁸⁷³ C-636/76; ECR [1976] 2067

felperesnek adott igazat és ezzel precedenst alkotott. (Az ítéletéről korábban a 2.2 pontban tettem említést.)

Még további négy eset említhető a rokkantsági járadék kapcsán: *Yousfi v. Belgian State* 58/93 [1994],⁸⁷⁴ a *Schmid* 310/91 [1993],⁸⁷⁵ a *Callemeyn* 187/73 [1974],⁸⁷⁶ valamint a *Newton* 356/89 [1991]⁸⁷⁷ esetek. A Bíróság következtetései azt mutatják, hogy az *EK Rendelet* csak azokra a munkavállalókra vonatkozik, akik az 1. cikk 1. pontja alapján munkavállalóknak minősülnek (munkaviszonyban állnak, illetve önfoglalkoztatottak), vagyis azoknak, akik sosem voltak biztosítva, nem jár az *EK Rendelet*ben megfogalmazott jog alapján a rokkantsági ellátás (sem).

5.4 Az Európai Bíróság analóg precedensei

Talán megkockáztatható, hogy az Európai Bíróság mintegy megerősítette⁸⁷⁸ az Európai Tanács korábban deklarált szándékát, meghozva az ominózus *Defrenne II. ítéletét*. A felperes légi utaskísérőként dolgozott és a munkáltatóját beperelte kártérítésért, mert az nem tartotta szem előtt az egyenlő munkáért egyenlő díjazás politikáját, ugyanis utaskísérőként kevesebb fizetést kapott, mint férfi kollégái (kabin felszolgálók). Az ítélet indokolásának 10. pontja minősül rendkívülinek a téma szempontjából, mert: „[...] e rendelkezés (azaz a 119. cikkely, jelenleg: 141. – kiemelés *L.L.G.*) részét képezi a Közösség szociális céljainak, mivel a Közösség nem pusztán gazdasági egyesülés, hanem közös fellépés révén azt a célt is szolgálja, hogy biztosítsa a társadalmi fejlődést, és törekedjen népei élet- és munkakörülményei folyamatos javítására, amint azt a Szerződés preambuluma is hangsúlyozza.”

Ezzel az Európai Bíróság – szemben a Belgium álláspontjával⁸⁷⁹ – kimondta, hogy ***EGK-nak nem csupán gazdasági, hanem szociális céljai*** is vannak. A szakirodalom ezen túlmenően a 141. cikkely közvetlen hatályát⁸⁸⁰ is kiemeli e bírósági ítélet alapján, amelynek az a lényege, hogy bármely tagállam polgára hivatkozhat a közösségi jogra, amennyiben úgy érzi, hogy neme miatt hátrány érte, függetlenül attól, hogy az esetleg előnyben részesített másik fél milyen állampolgárságú. Ezzel, a Bíróság implicit módon már 1971-ben kijelentette, hogy a Közösségnek a szigorúan vett egyenő bánásmód biztosításán kívül is vannak egyéb, nem csak gazdasági céljai és kötelezettségei.⁸⁸¹

A *Dekker-eset*⁸⁸² központi eleme az volt, hogy a felperes terhessége miatt nem kapott meg egy állást. Ez a hátrányos megkülönböztetés annak ellenére is igaznak bizonyult, hogy a munkáltató – férfi jelentkező hiányában – nem egy férfit, hanem egy másik nőt vett fel. Az Európai Bíróság megállapította a nemek közötti közvetlen megkülönböztetést, mivel a jelentkezőt terhességére (családi állapotára) hivatkozással utasították el. A családi állapotra való hivatkozás a megkülönböztetés tilalmába ütközik: egy férfit sohasem érhet hátrány a terhessége miatt, ezért egy nőt sem érhet hátrány emiatt, még férfi versenytárs hiányában sem. Ez az ügy azért releváns a témánk szempontjából, mert a fogyatékoság is egy olyan állapot, amely irreleváns (lehet) a munkavégzés szempontjából.

⁸⁷⁴ ECR I-1353 § 25

⁸⁷⁵ ECR I-3011 § 10

⁸⁷⁶ ECR 553

⁸⁷⁷ ECR I-3017

⁸⁷⁸ Gyulavári (p. 103) szerint amennyiben a 119. cikknek közvetlen a hatálya, ebben az esetben fölösleges a jogharmonizáció a tagállamok között.

⁸⁷⁹ Korábban a *Defrenne v. Belgian State*-ügyben (80/70 [No.1.] [1971] ECR/445) a belga kormány úgy érvelt, hogy a 141. cikknek csupán gazdasági célja van.

⁸⁸⁰ 43/75 *Defrenne v. Sabena* [1976] ECR 455 24. pont

⁸⁸¹ Lovász (Szemelvények az EU anti-diszkriminációs jogából), p. 6

⁸⁸² 177/88 [1990] ECR I-3941

A *Habermann-Bertelmann* esetben⁸⁸³ a Bíróság követte az addig kialakított elméleti gyakorlatát, ugyanis kimondta, hogy a női munkavállaló terhessége miatti elbocsátása közvetlen hátrányos nemi megkülönböztetésnek minősül.

Szót kell ejtenünk arról, hogy a megkülönböztetés tilalmának mértéke véges és nem lehet öncélú. Korlátozott mértékben ugyan, de vannak lehetőségei a megkülönböztetés jogszerű alkalmazásainak, ellenkező esetben maga a diszkrimináció tilalma is ésszerűtlen különbségtételhez vezethet, illetve nem minden megkülönböztetés vezet jogellenes diszkriminációhoz.⁸⁸⁴ Az ésszerűtlen különbségtételnek három eleme van *Kálmán-Könczei* szerint *Tomuschat* és *Eide-Opshal* alapján:⁸⁸⁵

- megközelítés negatív hatása az érintett személyre,
- amelynek alapja különbségtétel, és
- amely különbségtétel ésszerűtlen és indokolatlan.

Az Európai Bíróság esetjogában kidolgozta a megkülönböztetés legális módjait is: a *Bilka Kaufhaus v. Weber-ügyben*⁸⁸⁶ részletesen kifejtette a megkülönböztetés objektíve indokolhatóságára vonatkozó elméletét. Ehhez a munkaadónak kell bizonyítania, hogy a megkülönböztetésen alapuló intézkedések

- megfelelnek a vállalat tényleges igényeinek,
- alkalmasak a vállalat által kitűzött célok elérésére, és
- valóban szükségesek a cél érdekében.

E három feltétel egyidejű megléte esetén a munkáltató mentesül a közvetett diszkrimináció megállapítása alól. Megjegyzendő, hogy az objektív indokolhatóság nem alapulhat általánosításon sem. A *Nimz-ügyben*⁸⁸⁷ például az alperes úgy érvelt, hogy a teljes munkaidőben dolgozók általában lényegesen gyorsabban tesznek szert a munkájuk elvégzéséhez szükséges képességekre és szakmai tudásra, mint a részmunkaidősök. Az Európai Bíróság szerint: „[...] e megállapítások a munkavállalók meghatározott csoportjairól tett általánosítások, nem teszik lehetővé olyan érv azonosítását, amely egyszerre volna objektív és független a hátrányos nemi megkülönböztetés minden formájától.” Azonban a tagállamok az alkalmazás köréből kizárhatják „az olyan foglalkozásokat [...] amelyeknél jellegük vagy gyakorlásuk feltételei alapján a nembeli hovatartozás elengedhetetlen feltételként jelentkezik”.⁸⁸⁸ Az irányelv nem adott egzakt definíciót a kivételt képező „foglalkozási tevékenységekre”, így tág teret engedett az Európai Bíróság számára. A megkülönböztetés tehát olyankor engedhető meg, amikor „a nők védelmére, különösen a terhességre és anyaságra vonatkozik”.⁸⁸⁹ Vélhetően ez a „biztonsági” felfogás fog tükröződni a fogyatékos személyek esetében is, amennyiben ez relevánsnak bizonyul.

A pozitív diszkrimináció (pozitív lépések, intézkedések) elmélete és gyakorlata a kilencvenes években tovább fejlődött a bírói gyakorlatban. A *Kalanke-ügyben*⁸⁹⁰ egy olyan jogszabályt támadott meg a férfinemű felperes, amely szerint: „[...] azoknak a nőknek, akik ugyanolyan képzettséggel rendelkeznek, mint az ugyanarra a tisztségre jelentkező férfiak, elsőbbséget kell biztosítani azokon a területeken, ahol a nők aránya alacsonyabb.” A nemzeti bíróság elutasította *Kalanke* kérelmét és kifejtette, hogy a kvótarendszer egy olyan eszköz, amely segít a hátrányos megkülönböztetés elleni harcban, ugyanis egyes tisztségek, feladatok hagyományosan a nőkhöz való kötése az egyenlő bánásmód elvével ütközik.

⁸⁸³ 421/92 [1994] ECR I-1657

⁸⁸⁴ Ilyen álláspontra helyezkedett az Emberi Jogi Bizottság is 1989. novemberében. Shaw, p. 215

⁸⁸⁵ *Kálmán-Könczei*, p. 142

⁸⁸⁶ 170/84 [1986] ECR 1607

⁸⁸⁷ 184/89 [1991] ECR I-297. Lásd még a *Rinner-Kuehn*, és a *Kowalska* ügyben (33/89 [1990] ECR I-2591) hozott ítéleteket is.

⁸⁸⁸ A Tanács 76/207/EGK irányelv 2. cikk (2) bekezdése

⁸⁸⁹ *ibid.*, 2. cikk (3) bekezdése

⁸⁹⁰ 450/93 [1995] ECR I-3051

A *Kalanke-ügy*höz hasonlóan⁸⁹¹ a pozitív diszkriminációt, illetve a pozitív intézkedéseket támogató álláspont győzött a *Marschall-ügyben*,⁸⁹² ahol a megtámadott rendelkezés az volt, hogy: „Amennyiben [...] egy besorolási osztályban a férfiaknál kevesebb a nők száma, azonos alkalmasság, hozzáértés és szakmai teljesítmény esetén a nőknek kell elsőbbséget adni az előléptetésnél, kivéve, ha egy adott férfi jelölttel kapcsolatos indokok az ő irányába mozdítják a mérleg nyelvét.”⁸⁹³ Lehoczkyne Kollonay szerint ebben a kérdéskörben ugyanis nem lehet egy intézkedés abszolút és feltétlen előnyt biztosító, valamint nem csak a csoporthoz való tartozást, hanem az egyéni szempontokat is figyelembe kell venni a mérlegelés során.⁸⁹⁴

Lehoczkyne Kollonay szerint⁸⁹⁵ a két ítélet összevetése tekintetében az Európai Bíróság álláspontja a kvótákkal kapcsolatban a nemek szerinti különbségtétel megengedett, amennyiben:

- o a nemek esélyegyenlőségét mozdítja elő, azaz ténylegesen a nemek közötti esélyegyenlőtlenség, illetve hátrányos helyzet csökkentésére vagy felszámolására irányul,
- o a nemzeti jogban alkothatók olyan szabályok, amelyek a nőknek speciális előnyöket biztosítanak az alkalmazás és előléptetés területén – a kvótáknak tehát van létjogosultságuk⁸⁹⁶
- o nem csak a csoporthoz való tartozás, hanem az egyéni szempontok figyelembe vételére is sor kerül – nincs lehetőség abszolút és kizárólagos előny garantálására csupán valamely, a munkavégzéssel össze nem függő tulajdonság, körülmény alapján.

(Bár az egész ítélet érvelését és üzenetét némileg alááshatja az, hogy a *Marschall*-határozat 5. pontjában kifejtett, rugalmas szabálya alapján „a közigazgatás – az elsőbbségi szabály ellenére – bármikor előnyben részesíthet férfi jelöltet az előléptetési feltételek alapján, legyenek azok hagyományosak, vagy nem.”)

Kovács szerint a 2000-ben született *Badeck-ítélet*⁸⁹⁷ a *Marschall-ügy* megállapításaira épített, s ugyanabban az évben az *Abrahamsson-ügyben*⁸⁹⁸ a Bíróság megerősítette azt a gyakorlatát, hogy az előnyben részesítés nem lehet abszolút és automatikus.⁸⁹⁹

5.5 Fordulópont: az Európai Bíróság értelmezte a fogytékosság fogalmát

Az Európai Bíróság először a 2006. július 11-én kelt határozatában értelmezte a Keretirányelv vonatkozó rendelkezéseit, illetve az annak alapjául szolgáló RSZ 13. cikkelyét a fogytékosság tekintetében, különös tekintettel a munkaviszony megszüntetésére.

A Bíróság két fontos kérdést vizsgált meg a *Sonia Chacón Navas* és az *Eurest Colectividades SA* felek közötti zajló ügyben. A felperes 2004-ben azért perelte a közétkeztetéssel foglalkozó *Eurest* céget, mert 2004. májusában elbocsátotta őt, azt követően, hogy 2003. októberétől betegsége miatt nem tudott dolgozni. A spanyol bíróság 2005-ben az Európai Bírósághoz fordult, mert meglátása szerint a betegségek gyakran

⁸⁹¹ A két ítélet Lehoczkyne Kollonay szavaival éve: „egymásnak ellentmondónak tűnő döntés”, ugyanis véleménye szerint „Mindazonáltal külső szemmel megköckéztatható: nincs lényegi különbség a két eset (a *brémai* és az *északrajna-vesztfáliai törvény*) között – a két szöveg eltérése pusztán kapaszkodót nyújtott ahhoz, hogy „arcának megőrzés” mellett az Európai Bíróság eltávolodhasson a *Kalanke-döntéstől*.” Lehoczkyne Kollonay (Árnyak és árnyalatok), p. 88, 92

⁸⁹² 409/95 [1997] ECR I-6363

⁸⁹³ Hatásként megemlíthető, az ENSZ Gazdasági és Szociális Bizottsága által, a nők védelmében megalkotott 1979-es egyezmény alapján létrehozott bizottság 1988-ban kifejezte, hogy a pozitív diszkrimináció – pl. a kvóták alkalmazása – célszerű lehet. Shaw, p. 217-218

⁸⁹⁴ Lehoczkyne Kollonay (Árnyak és árnyalatok), p. 88, 93

⁸⁹⁵ *ibid.*, pp. 92-93.

⁸⁹⁶ *Marschall-ügy* indokolásából az tűnt ki, hogy a férfiak állásszerzési és előléptetési esélyei jobbak akkor is, ha nőknek ugyanolyan végzettséggel, képzettséggel és képességekkel rendelkeznek (4. pont.)

⁸⁹⁷ C-158/97

⁸⁹⁸ C-407/98

⁸⁹⁹ Kovács, p. 419

visszafordíthatatlan fogyatékossgot okozhatnak. Az előzetes döntéshozatali eljárás keretében a madridi bíróság azt kérdezte, hogy a Keretirányelv hatálya kiterjed-e a betegség alapján megszüntetett munkaviszonyra, illetve nemleges válasz esetén, hogy a betegség is egy olyan ismerv-e, amire kiterjed a Keretirányelv hatálya.

Az ítéletben a Bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a Keretirányelv nem véletlenül használ a betegségtől eltérő fogalmat a fogyatékossgnál, habár kétségtelen, hogy nincs definiálva maga a fogyatékossg.⁹⁰⁰ Így nem lehet a betegséget a fogyatékossg szinonimájaként értelmezni.⁹⁰¹

A fogyatékossg a Bíróság értelmezése alapján olyan korlátozottságként értendő, amely különösen valamilyen testi, szellemi vagy lelki ártalmon alapul, és az érintettet akadályozza a szakmai életben való részvételben.⁹⁰² (Vagyis az ítélet – összhangban az irányelv hatályával – csupán a foglalkoztatás területén foglalkozik a fogyatékossg kérdésével.) Ennek az akadályozottságnak hosszú idejűnek kell lennie – maga a Bíróság utal az FNO-ra is⁹⁰³ –, különben a jogalkotó nem gondoskodott volna erről a jogi védelemről, ezért a betegség önmagában nem nyújt jogi védelmet.⁹⁰⁴

Az Európai Bíróságnak a Kalanke- vagy Marschall-ügyben kifejetett álláspontjához (lásd: 5.4.-es pont) hasonlóan, annak analógiájára látok komoly előrelépési lehetőséget a fogyatékos emberek pozitív diszkriminációja tekintetében. A Bíróság rögzítette a fogyatékossg mibenlétét. A következő lépés az lehet, hogy amennyiben a fogyatékos ember ugyanazokkal a végzettségekkel, (segédeszközzel teljes mértékben korrigálható) képességekkel, a munka elvégzéséhez szükséges ismeretekkel és kompetenciákkal rendelkezik, mint a többi, egy konkrét állásra pályázó nem fogyatékos személy, akkor – mint említettem –, ebben az esetben az állást neki kellene felajánlania a munkáltatónak.

6. A szociális párbeszéd szerepe és jövője az EU-ban

Az Európai Unió – ahogyan arra korábban utaltam, a 2000/78/EK irányelv 13-14. cikkeinél – kiemelt jelentőséget tulajdonít a párbeszédnek. Ladó⁹⁰⁵ szerint a szociális párbeszéd fogalma az idők folyamán folyamatosan változott. E szerint az 1980-as évektől kezdődően a munkaadók és a munkavállalók európai csúcsszervezetei⁹⁰⁶ közötti párbeszéd nemzeti szintű szociális párbeszéddé szélesedett, illetve már a munkahelyi szociális párbeszédet is felölelte. A szociális párbeszéd fogalmán az egyik megközelítés szerint egy „jogi acquist” értünk, amely általános alapelvek biztosítása révén konkrét jogokat, kötelezettségeket és feladatokat fogalmaz meg a tagállamok számára a szociálpolitika területén. A másik megközelítésben az un. intézményi aquisnak a részét is képezi.

A nem kormányzati szektoron belül történő együttműködésének a fogyatékosügy terén is nagy múltja van, hogy csak az alábbi nyilatkozatokat említsem:

- Barcelonai deklaráció: „A város és a fogyatékosok” (Barcelona, 1995);
- Az európai szociális partnerek nyilatkozata a fogyatékossggal élők foglalkoztatásáról (Köln, 1999. május).

A szociális párbeszéd részeként az Európai Fogyatékos Fórum (European Disability Forum)⁹⁰⁷ jelenleg közösen dolgozik a Bizottsággal egy olyan EU általános érvényű irányelven, amely a fogyatékossggal élő személyekre koncentrál.

⁹⁰⁰ C-13/05, 39. pont

⁹⁰¹ ibid, 44., 46. és 55. pont

⁹⁰² ibid, 43. pont: "[...] a limitation which results in particular from physical, mental or psychological impairments and which hinders the participation of the person concerned in professional life."

⁹⁰³ ibid, 22. pont

⁹⁰⁴ ibid, 45. pont

⁹⁰⁵ A szociális párbeszéd témakörében Az Európai Unió munkajoga VI. fejezetére támaszkodom (Ladó, p. 471-508)

⁹⁰⁶ ETUC (European trade Union Confederation), UNICE (Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe), CEEP (European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of general Interest)

⁹⁰⁷ <http://www.edf-feph.org/en/welcome.htm>

Az utolsó nagyobb jelentőségű esemény a 2003. őszén elfogadott 650. számú Bizottsági Közlemény előzménye az un. Madridi Deklaráció⁹⁰⁸ volt, amelyet 2002. márciusában fogadtak el több, mint 400 résztvevő jelenlétében, újfent megerősítve a fogyatékos személyek emberi jogait a társadalmi életben való aktív részvételük szempontjából és ez irányadó a Bizottság számára is, hogy a társadalmi partnerek, civil szervezetek bevonása a későbbiekben is továbbfolytatódjon.⁹⁰⁹

⁹⁰⁸ „Diszkriminációmentesség plusz pozitív akció társadalmi integrációt eredményez” c. dokumentum; <http://www.madriddeclaration.org/en/dec/dec.htm>

⁹⁰⁹ COM(2005) 486, COM(2005) 604

VIII. Fogyatékosság jogi és gyakorlati szemmel Magyarországon, a nemzetközi példák tükrében

Ebben a fejezetben az un. protektív, hátrányos megkülönböztetéssel szemben hozott legfontosabb Európai Unió tagállami, azaz nemzeti és hazai jogszabályokat tekintem át, különös figyelemmel a foglalkoztatásra. Ma Magyarországon a 2000-es Roosevelt-Díj⁹¹⁰ átvételét követően lényegében leállt a fogyatékosügy emberi jogi alapú jogszabályalkotása.

Azonban az Országos Fogyatékosügyi Program (a továbbiakban: **OFP**) lassan már évek óta nem funkcionál, az Esélyegyenlőségi Törvényben megjelölt határidők gyakorlatilag minden következmény nélkül lejártak (eltekintve néhány, a mozgássérültek érdekvédelmét ellátó szervezet próbapereitől). 2005 elején döntés született arról, hogy meg kell határozni a mindenki számára akadálymentesen hozzáférhető környezet és közszolgáltatások megteremtéséhez szükséges kormányzati intézkedéseket,⁹¹¹ ugyanis az OFP megvalósítását jelentő középtávú intézkedési terv⁹¹² valamennyi határideje lejárt. Az új program (intézkedési terv nélküli) koncepciója csak 2005 őszén készült el, a Parlament elé pedig csak 2005 utolsó napjaiban került. Az új koncepció része, hogy az Esélyegyenlőségi Törvényt több helyen és jelentősen módosítják különös tekintettel az akadálymentesítés és a közszolgáltatások fogalmaira, újabb kötelezettségeket és határidőket megállapítva. (A Köztársasági Elnök úr a határidők módosítása miatt törvényt megfontolásra visszaküldte a jogalkotónak.) A helyzetet súlyosbítja, hogy 2006 az országgyűlési választások éve volt, így megalapozott és hosszú távú stratégiai lépésekre nemigen kerülhetett sor az új összetételű országgyűlés létrejöttéig, talán még az új parlament első évében sem. 2006 elején, a választási kampány hajrájában megszületett az Új Országos Fogyatékosügyi Programról szóló 10/2006. (II. 16.) OGY határozat. A Program újradefiniált, illetve pontosított számos kérdést, illetve cizelálta azokat, új („tágasabb”) határidőket⁹¹³ megjelölve. Az már bizonyos, hogy a Program csak annyit fog érni, amennyit az újabb, a kormányzat számára konkrét feladatokat jelentő középtávú intézkedési terv abból megvalósít. Új elemként a Program bevonja a *rászorultság*, illetve a *legsebezhetőbbek fokozottabb védelme*, az *egyetemes tervezés*, illetve az *egyenlő esélyű hozzáférés* elveit.

A helyzetet bonyolítja, hogy az Egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló, 2003 végén elfogadott törvény (a továbbiakban: **Ebtv**) a 2000/78/EK átültetésére (is) hivatott és valamennyi „védett” területre, így a fogyatékosokra is kiterjed. Tulajdonképpen két törvény is van a fogyatékos emberek esélyegyenlőségének a biztosítására, s ez még okozhat fejtörést és felesleges kormányzati (pót)cselekvésre adhat alkalmat, például egy rosszul értelmezett, elavult felfogású fizikai és info-kommunikációs akadálymentesítés képében.

Tekintettel arra, hogy a világon már politikai és szabályozási kérdéssé vált a fogyatékos emberekre vonatkozó jogalkotás, így a konkrét jogokat biztosító külföldi és hazai jogszabályokat csak felsorolásszerűen fogom említeni. Inkább a szabályozási politikákra kívánok összpontosítani a szociális párbeszéd és a foglalkoztatás (és aktivitás növelése) terén.

⁹¹⁰ Franklin D. Roosevelt International Disability Award – www.feri.org/awards/disability.cfm

⁹¹¹ 1015/2005. (II. 25.) Korm. határozat

⁹¹² 2062/2000 (III.4.) Korm. határozat

⁹¹³ Például az Országgyűlésnek ezután csak két évente kell beszámolni a Program végrehajtása tekintetében.

1. Hátrányos megkülönböztetéssel szemben hozott külföldi példák rövid áttekintése⁹¹⁴

Az Európai Bizottság megrendelésére készült átfogó szakértői tanulmány⁹¹⁵ szerint Európában szinte valamennyi alkotmányban van utalás a megkülönböztetés tilalmára (törvény előtti egyenlőség), még az angol íratlan alkotmány is rendelkezik ilyen szabállyal,⁹¹⁶ illetve gyakorlattal a brit bíróságok révén.

Csupán három európai alkotmány említi kifejezetten (helyezi közvetlen alkotmányos védelem alá) a fogyatékos embereket a megkülönböztetés terén: a német,⁹¹⁷ az osztrák⁹¹⁸ és a finn.⁹¹⁹ Annak ellenére, hogy az alkotmányban nem szerepelnek, a spanyol⁹²⁰ az olasz⁹²¹ és az ír⁹²² alkotmánybíróságok a fogyatékos emberekre is értelmezték az általános, hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó klauzulákat. Azért csak ez a néhány példa, mert Európában még nem nagyon van ennek a kérdéskörnek kidolgozott esetjoga.⁹²³

Ismert olyan megoldás is, hogy az alkotmányban nem a megkülönböztetés tilalmánál jelennek meg a fogyatékos emberek, hanem, úgymond, az elősegítés, megerősítő intézkedések terén: spanyol,⁹²⁴ portugál,⁹²⁵ és az ír alkotmány a példák erre.⁹²⁶ A görög alkotmány fogyatékos veteránokról és gyógyíthatatlan testű és szellemüekről beszél,⁹²⁷ s bár még több helyen (21. cikk (6) bek., 116. cikk (2) bek.) is említi őket pl. a szociális juttatásoknál, de az egyenlőség biztosítását csupán a nemek közti egyenlő bánásmódra érti.

A *Thlimmenos v. Görögország*-ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága végül úgy érvelt, hogy akkor is hátrányos megkülönböztetés történik – összhangban az Emberi Jogok Európai Egyezményével –, amennyiben az államok még indokolt esetben sem kezelnek különböző embereket eltérő módon.⁹²⁸

A III. számú Mellékletben található törvények, jogszabályok – nem teljes körű és nem egységes mélységű – felsorolásával az a célom, hogy azok a magyar jogszabályok tárgyalásához bevezetőül és háttérül szolgáljanak.

2. A fogyatékos emberekre vonatkozó hazai jogi szabályozás rövid áttekintése

2.1 Az Esélyegyenlőségi Törvény megszületése

Előjáróban fontos tudni, hogy hazánkban az un. fogyatékosügyi politika jogi szempontból meglehetősen új terület, különösen, ha azt vesszük figyelembe, hogy a „fogyatékosügy” fogalma is tisztázandó. Kutatások kimutatták, hogy a magyar

⁹¹⁴ Kálmán-Könczei, pp. 160-162 és Baseline Study - Disability Discrimination Law in the EU Member States, 2004 November

⁹¹⁵ Baseline Study

⁹¹⁶ Human Right Act, 1998

⁹¹⁷ Grundgesetz, 3. cikkely, (3) bekezdése

⁹¹⁸ 7. cikkely (1) bekezdése

⁹¹⁹ 6. cikkely (2) bekezdése

⁹²⁰ 269/1994

⁹²¹ Sent. n. 55 július, 1961. július 5.

⁹²² [1997] 2 I.R. 321

⁹²³ Baseline Study, p. 24., 27

⁹²⁴ 49. cikkely

⁹²⁵ 71. cikkely

⁹²⁶ 45. cikkely

⁹²⁷ „[...] disabled war and peacetime veterans [...] as well as persons suffering from incurable bodily or mental ailments” (21. cikkely (2) bekezdés.

⁹²⁸ *Thlimmenos v. Greece*, 6 April, 2000,

<http://www.echr.coe.int/Eng/Press/2000/Apr/Thlimmenos%20jud%20epress.htm>, lásd még: Bagenstos, (2000)

jogrendszerben meglehetősen szétzilált a terminológia használata,⁹²⁹ és ez igaz az egyes jogterületek kapcsolódása tekintetében is, azonban jelen munkában erre részletesen nem térek ki. Nem térek ki továbbá az egyes, a fogyatékos emberek számára biztosított egyéni (szociális) ellátásokra sem.

1998-ig Magyarországon nem létezett a komplex rehabilitációt megfogalmazó, valamint a fogyatékos emberek jogait összefoglaló, keretjellegű törvény, így az Esélyegyenlőségi Törvény mérföldkönek tekinthető. A rehabilitációt taglaló jogszabály ugyan létezett korábban⁹³⁰ is, azonban törvényi szinten nem került kiemelésre ez az állami feladat. Egyesek szerint már a nyolcvanas évek végén, mások szerint csak az 1990-es évek elején kezdődtek a törvény megalkotásának előkészületei.

Szükséges kitérni arra, hogy a szocializmusnak nevezett világrend bukása után megerősödtek, újjáéledtek mindazok a mozgalmak és társadalmi szerveződések, amelyek a polgárok együttműködését alapozzák meg. Mint ahogy *Tocqueville, Az amerikai demokrácia* című, korszakalkotó munkájában megjegyzi: „Az arisztokrata társadalmakban az embereknek nincs szükségük egyesülésre, minthogy szorosan össze vannak kötve. [...] A demokratikus népeknél ezzel ellentétben minden polgár független és gyenge; egymagában szinte semmire sem képes, és egyikük sem tudná kötelezni a hozzá hasonlókat arra, hogy neki segédkezet nyújtsonak.”⁹³¹ Ennek megfelelően a létrejövő – bár gyenge alapokon nyugvó – civil szervezetek is aktívan részt vettek, és vesznek az őket érintő kérdések megvitatásában.

Ahogy a nemzetközi áttekintéséből is kitűnt, a fogyatékos emberek problémái, illetve az arra adandó – törvényhozói – válasz csak az utóbbi időben váltak elterjedté, különösen az Alapvető Szabályok című ENSZ dokumentum megjelenését követően, habár néhány országban már ezt megelőzően is jelentős lépések történtek (lásd a III. sz. Mellékletet). A fogyatékossgal rendelkező honfitársaink hosszú időn keresztül és – joggal – egyre türelmetlenebbül vártak 1990-et követően egy olyan jogszabályra, amely méltó módon és szinten rögzíti jogaikat – még ha azok közvetett módon adottak is voltak – és jogérvényesítési lehetőségeiket.⁹³²

Az első szabadon választott magyar Országgyűlés már napirendre vett a fogyatékos emberek helyzetére vonatkozó kérdéseket,⁹³³ azonban csak az 1994-1998 között működött Országgyűlés fogadta el – szinte az utolsó utáni pillanatban (1998. március 16-án), ámde a pártokon átívelő egyhangú szavazati eredménnyel.⁹³⁴ A törvény végül 1998. április 1-jén került kihirdetésre.⁹³⁵

A törvény miniszteri indokolása szerint annak előkészítésében hozzávetőleg 150 országos szervezet, non-profit szervezet, szakszemély és érintett vett részt, valamint közel 80 szakértői tanulmány készült és – 1992-től kezdve, bár 1994 és 1997 között megszakításokkal – többtucat szakértői egyeztetésre került sor.

Már csak azért is jelentős volt e törvény meghozatala, mivel a sok tekintetben haladóbb, illetve fejlettebb jogrendszerrel rendelkező Hollandia is mindössze öt évvel később (2003) fogadta el hasonló jellegű jogszabályát. Nem szégyenkezhetünk az angolokkal szemben sem, hiszen hazánkhoz képest csupán 3 évvel korábban, 1995-ben fogadták el a *Disability Discrimination Act*-et az Egyesült Királyságban, igaz, alkalmazási területe szűkebb volt eredetileg.

⁹²⁹ A magyar jogrendszer számos meghatározást alkalmaz a testi fogyatékossg leírására, megragadására – teljesség igénye nélkül – a rendellenestől (a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII tv. 16. § (2) bek.) egészen a mozgásában gátoltig (a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 61. § (3) bek.),

⁹³⁰ Pl. 8/83 (VI. 29.) EÜM-PM együttes rendelet

⁹³¹ Tocqueville, pp. 722-723.

⁹³² Lovász (Esélyegyenlőségi), p. 67

⁹³³ Pl. – többek közt – az 1990. július 16-ai, rendkívüli ülésen Kulin Sándor a családi pótlékról szóló 1990. évi XXV. tv. módosításáról szóló törvényjavaslat részletes vitáján.

⁹³⁴ Előzményként tekinthető, hogy a Szabad Demokraták Szövetsége 1993-ban a Szigeti-Solt-féle törvényjavaslatot támogatta. – Kálmán-Könczei, p. 165

⁹³⁵ Célszerűségi okok és hely hiányában nem térek ki az Esélyegyenlőségi Törvény valamennyi módosításra, ám annyi rögzíthető, hogy a 2003. február 14-én kihirdetett törvény a korábbiaknál nagyobb és jelentősebb módosításokat eszközölt a törvényen, az elmúlt évek tapasztalatait és visszasságait is figyelembe véve.

Az Esélyegyenlőségi Törvény alapvető célja az, hogy a fogyatékos emberek esélyegyenlőségét biztosítsa és így csökkentse az őket ért hátrányokat, és ezt részben a társadalom szemléletmódjának a drasztikus alakításával kívánja elérni.

E törvény másik alapvető és új vonása a korábbi jogszabályokhoz képest az, hogy a fogyatékos emberek társadalmi integrációjakor megteremti az önálló életvitel és a társadalmi életben való aktív részvétel jogi garanciáit.

A miniszteri indoklás értelmében az esélyegyenlősítés az a folyamat, amikor egy fogyatékossgal rendelkező kisebbség számára hozzáférhetővé válik a fizikai és kulturális környezet, a közlekedés, a szociális és egészségügyi szolgáltatások, az oktatás, a munkalehetőségek, a szórakozás, a sport, és lehetővé válik a lakhatás formájának szabad megválasztása. Annak ellenére, hogy a magyar Alkotmány nem tér ki a fogyatékossgal rendelkező állampolgárokra – mint például Németországban –, fontos azt deklarálni, hogy őket is ugyanazok a civil és politikai jogok, gazdasági, szociális és kulturális jogok illetik meg, mint bármely más magyar állampolgárt. Igaz, az Alkotmány értelmezése alapján ez implicit benne foglaltatik a hátrányos megkülönböztetés tilalmában (Alkotmány 70/A § (1) bek).

A fogyatékos személyek érdekeinek védelmét – összhangban az egyesülési jogról szóló, 1989. évi II. törvény, valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény alapítványokra vonatkozó szabályaival – az Alkotmány által garantált alapvető szabadságjog alapján létrejött szervezetek látják el. A Magyar Köztársaság Alkotmányának 63. § (3) bekezdése pedig arra utal, hogy az egyesülési jog, mint alapvető szabadságjog, különleges jogi védelemben részesül, mivel a magyar törvényhozás csak a határozatképes és jelenlévő képviselők kétharmados többségével módosíthatja annak rendelkezéseit.

A fogyatékosügyi politika alakítása Magyarországon lényegében alkotmányos kötelezettség, hiszen az Alkotmány 70/E. § alapján „A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, **rokkantság**,⁹³⁶ özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak. [...] A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.”

Arra kérdésre, hogy a magyar állam tehet-e megkülönböztetést bizonyos csoportok között, vagy preferálhat bizonyos tulajdonsággal rendelkező személyek csoportjait, azt kell válaszolni a jelenlegi alkotmánybíróági gyakorlat függvényében, hogy igen, mert az AB azt állapította meg – összhangban az Alkotmány 70/A § (3) bekezdésével –, hogy: „[...] a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni [...] Bár a társadalmi egyenlőség, mint cél, mint társadalmi érdek, megelőzhet egyéni érdeket, de nem kerülhet az egyén alkotmányos jogai elé.”⁹³⁷ Ugyanakkor a pozitív diszkrimináció alkalmazását alanyi jogként nem kikövetelhető, állami feladatként határozta meg az AB.⁹³⁸ A taláros testület a tulajdon „szociális kötöttsége” miatt úgy ítélte meg, hogy az államnak van lehetősége a magánfelek közötti jogviszonyok tekintetében is olyan kötelezettségeket megállapítani, amelyek az esélyegyenlőség előmozdítását szolgálják.⁹³⁹

Továbbmenve, 2002-ben az AB olyan határozatot hozott (462/B/2002 (XII. 17.)), amelynek értelmében az sem eredményez alkotmányellenességet, ha egy konkrét társadalmi csoport (így a fogyatékossgal élő személyek) tagjai között tesz különbséget az állam (a fogyatékossgal súlyossága, az egészségkárosodás mértéke tekintetében) az (állami) támogatásra való jogosultság alanyi körének meghatározásakor.

Az AB ugyanakkor azt is rögzítette, hogy: „Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a jogegyenlőség kérdésével. Ennek során az Alkotmánybíróság

⁹³⁶ Kiemelés tőlem – LLG

⁹³⁷ 9/1990 (IV. 25.) AB határozat, lásd még: Lovász-Kósa (Nyelvi jogokról), p. 6

⁹³⁸ 650/B/1991 AB határozat

⁹³⁹ 64/1993 (XII. 22.) AB határozat



azt is kifejtette, hogy a jogegyenlőség nem jelenti a természetes személyek jogon kívüli szempontok szerinti egyenlőségét is. Az ember, mint biológiai és társadalmi lény – egészségi állapota, képzettsége, kereseti viszonyai stb. szerint – különbözhet és ténylegesen különbözik is más emberektől. (Pl.: 553/B/1994. AB határozat AHB 1997,773,780.) [...]. Emellett a különböző társadalmi csoportok esélyeinek egyenlőségét nem egy-egy jogszabály, vagy állami intézkedés, hanem jogszabályok és állami intézkedések rendszere révén lehet biztosítani, illetve az állam ilyen módon járulhat hozzá az esélyegyenlőség megteremtéséhez, vagy legalábbis egyenlőtlenségek csökkentéséhez. (725/B/1991. AB határozat, ABH 1992,663,664; 553/B/1994. AB határozat, ABH 1997,773,783.)”

Az Alkotmány 35. § (1) bekezdése garantálja a természetes személyek és szervezetek jogait. Az Alkotmány megerősíti azt, hogy a társadalmi-gazdasági tervezés és annak végrehajtása a Kormány feladata,⁹⁴⁰ valamint ugyancsak a Kormány „meghatározza a szociális és egészségügyi ellátás állami rendszerét, és gondoskodik az ellátás anyagi fedezetéről”⁹⁴¹ is. Mindezek érdekében az Alkotmány még azt is hozzáteszi, hogy: „Feladatának ellátása során a Kormány együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel”,⁹⁴² tehát az érdekegyeztetés kötelezettségét az alaptörvény biztosítja, és erre épülve az Esélyegyenlőségi Törvény ugyancsak garantálja az érdekegyeztetést. A törvény egyik legsúlyosabb hiányaként az érdekvédelem terén Máдай azt rója fel, hogy az egészségkárosodott emberek nem kerültek a hatálya alá, a meglévő WHO ajánlás ellenére sem.⁹⁴³

2.2 Az Esélyegyenlőségi Törvény újdonságai

Az Esélyegyenlőségi Törvény nemcsak azért mérföldkő, mert eddig meg nem fogalmazott elvi deklarációkat tartalmaz, hanem a mindennapokban is érzékelhető konkrét dátumokkal, határidőkkel rendelkezik (habár ezek többsége 2005 végén eredménytelenül lejárt).

Könczei szerint ezzel az új törvénnyel vált lehetségessé az, hogy magunk mögött tudhassuk a fogyatékos személyek irányában a magyar jogrendszerben addig létező, sajnálkozó, atyáskodó, „könyörületes” és alapvetően orvosi megközelítést, felváltva egy modern, az emberi jogokra fókuszáló hozzáállással, összhangban a nemzetközi tendenciákkal. A törvény több szempontból – részleteiben – is hozott újat. Elméleti síkon – ahogy Könczei kifejti – az esélyegyenlőség biztosítása két úton, módon érhető el. Egyrészt anti-diszkriminációs eszközökkel, másrészt pozitív diszkriminációs normákkal.⁹⁴⁴ A magyar jogrendbe hamar beépült a pozitív diszkrimináció fogalma, illetve elméleti lehetősége, ugyanis a Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága 1990-ben a 90/B/1990/9 számú határozatában⁹⁴⁵ már értelmezte az Alkotmány 70/A § (1) bekezdésében megfogalmazott megkülönböztetési tilalmat. Egyebek között megállapította, azt is, hogy a „pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni.”⁹⁴⁶ Ez egyben azt is jelenti, hogy a magyar jogra is egyre inkább jellemző az a mai nemzetközi tendencia, hogy az angolszász jog, valamint a kontinentális jog elmei egyre inkább közelítenek egymáshoz.⁹⁴⁷

A törvénybe némi parlamenti vitát követően végül bekerült egy nagyon fontos paragrafus (Fot. 27. §): „Amennyiben valakit fogyatékosága miatt jogellenesen hátrány ér, megilletik mindazok a jogok, amelyek a személyhez fűződő jogok sérelme esetén irányadók.” Könczei szerint ez a passzus egyben egy automatikusan működő ellenőrző jogi mechanizmust jelent, amely megerősíti, egyszerűbbé teszi a fogyatékos személy

⁹⁴⁰ Alkotmány 35. § (1) e) pont

⁹⁴¹ ibid. 35. § (1) g) pont

⁹⁴² ibid. 36. §

⁹⁴³ Máдай, p. 291

⁹⁴⁴ Könczei (Genesis)

⁹⁴⁵ Magyar Közlöny 1990/36. szám

⁹⁴⁶ Lásd bővebben a 2000/78/EK Keretirányelvről szóló résznél.

⁹⁴⁷ Lovász (Amerikai tendenciák), p. 144

jogérvényesítő képességét. Ugyanis ezáltal az Alkotmányból közvetetett és áttételes módon levezethető a fogyatékoság miatti diszkrimináció esetében a személyhez fűződő jogok, példának okáért az emberi méltósághoz való jog megsértése (Alkotmány 54. § (1)-(2) bek.).

A törvény még ezen is továbblép: a felállítandó (és azóta már létrejött) Országos Fogyatékosügyi Tanács részére is lehetővé teszi a 25. § (6) bekezdésében, hogy: „A fogyatékos személyek jogszabályban biztosított jogait megsértővel szemben az Országos Fogyatékosügyi Tanács, illetve a fogyatékos személyek országos érdek-képviselői szervezetei pert indíthatnak a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítése érdekében abban az esetben is, ha a sérelmet szenvedett fogyatékosok személye konkrétan nem állapítható meg.”

2.3 Az Esélyegyenlőségi Törvény és a hazai bírói gyakorlat rövid jellemzése

2.3.1 A fogalmak

A törvény több olyan alapvető vonással rendelkezik a fentebb jelzetteken kívül, amelyek nem alaptalanul teszik azt rendkívül fontossá. Magas – bár nem alkotmányi szinten – deklarálja a fogyatékos személyek jogait, és a deklarált jogok érvényesülése érdekében (elsősorban) állami (határidőkkel rögzített) kötelezettségeket ír elő, méghozzá a jogvédelem eszközeivel, beleértve a pozitív diszkrimináció adta lehetőségeket is, mint ultima ratiót.⁹⁴⁸

Beszélnem kell az „önálló életvitel” fogalmának a beemeléséről és annak tudatosításáról, továbbá az un. szociális (második generációs) jogok megjelenítéséről, s így módon az állam aktívabb szerepvállalásáról a fogyatékos személyek társadalmi integrációja során. Általában a jogszabályalkotás sajátossága az, hogy az életviszonyok alakulására – sok esetben – késve reagál a jog és egy már létező állapotot, helyzetet rögzít a törvényhozás által. Az Esélyegyenlőségi Törvénynél talán nem ez történt – különösen a hazai, szociális intézményrendszert tekintve –, ugyanis a törvény gyökeresen új megközelítést és addig nem létező kötelezettségeket vállalt, miközben a valóság inkább még a régi logika és ideológia szerint működött – s erre a tényre a miniszteri indokolás is kitér.⁹⁴⁹

Külön ki kell térnem arra, hogy a törvény, az előterjesztő által deklarált céljai között megemlíti a jogok és fogalmak definiálása, meghatározása mellett a jogok érvényesítési eszközeinek ismertetését. Kiemelendő a fogyatékos személyek számára nyújtandó komplex (habilitáció és) rehabilitáció – amely egyben az egyik legfontosabb jog ebben a kérdéskörben – szabályozásának meghatározása, különösen a környezet, a kommunikáció, a közlekedés, a támogató szolgálatok és a segédeszközök terén, amelyek egyben a társadalmi életben való aktív részvétel biztosításának az elősegítését is lehetővé teszik. Maga az előterjesztő is úgy fogalmazott, hogy: „A rehabilitáció új irányzata a segélyezésre szoruló kiszolgáltatott, sérült fogyatékos személy helyébe a saját életéről dönteni képes, a társadalomba hasznos munkája révén integrálódó fogyatékos személyt helyezi. A fejlett társadalmak nem csupán humanitárius indíttatásból érkeztek el a fejlődésnek erre az állomására, hanem azért is, mert ez a megoldás a társadalom számára a legolcsóbb. Az egészségkárosodás akkor válik fogyatékossggá, ha a társadalom azzá teszi, és ezt követően a fogyatékossg társadalmi kezelése valóban mérhetetlen anyagi eszközöket igényel már.” A komplex rehabilitáció rendszerének kialakítására eddig kevés konkrét lépés történt.

⁹⁴⁸ Lovászy (Esélyegyenlőségi), p. 70

⁹⁴⁹ „E törvény nemcsak az elfogadott és megszokott jogok kikristályosítására szolgál, hanem arra is hivatott, hogy a jövőben kívánatos magatartásforma kialakulását elősegítse.”

2.3.2 A fogyatékoság definíciója

Az Esélyegyenlőségi Törvény definíciója szerint (Fot. 4. § a) bek.) „fogyatékos személy: az, aki érzékszervi – így különösen látás-, hallásszervi, mozgásszervi, értelmi képességeit jelentős mértékben vagy egyáltalán nem birtokolja, illetőleg a kommunikációjában számottevően korlátozott, és ez számára tartós hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvétel során”. A definíció szerint az a fogyatékoság számít, amely jelentős, súlyos képességbeli veszteséget jelent – beleértve a kommunikációbeli hátrányt is –, és amely a társadalmi életben tartós hátrányt jelent.

A hazai fogyatékosügyi definíció modernnek tekinthető – meghaladva az Európai Bíróság legújabb ítéletében megfogalmazottakat is –, mert nem a munkaképességet vagy valamely, a társadalom szempontjából úgymond „hasznos” tevékenységben való korlátozottságot, hanem az egyén társadalmi integrációját nehezítő körülményeket ismeri el, és méltányolja az ebbéli akadályok leküzdését. A fogyatékoság Fot-beli definícióját az egyes ellátásokhoz való jogosultság szempontjából – helyesen, és az Alkotmánybíróság 462/B/2002 (XII. 17.) számú határozata által is megerősítve⁹⁵⁰ – tovább részletezi a súlyos fogyatékoság minősítéséről és felülvizsgálatáról, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet.

2.3.3 A fogyatékos személyek jogai

A fogyatékos személyt megillető jogok összefoglalva a következők (Fot. 5 – 11. §):

- az akadálymentes és biztonságos környezethez (beleértve az alkalmas tömegközlekedési eszközökhöz való hozzáférés) való jog,
- a közérdekű információkhoz, a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés joga,
- a fogyatékosággal élő személyt az információs társadalmi szolgáltatások igénybevételekor is megilleti az információs esélyegyenlőség,
- a megfelelő támogatószolgálat igénybeviteléhez való jog.

Az esélyegyenlősítés célterületei (Fot. 12-18. §):

- az egészségügy,
- az oktatás és képzés,
- a foglalkoztatás,
- a lakóhely,
- a kultúra és a sport.

Fontos megjegyezni, hogy a nemzetközi egyezmények és dokumentumok szellemiségéhez híven a megelőzésre nagy hangsúlyt fektet a jogszabály. A *reasonable accommodation* kapcsán fontos az a szabály, hogy a foglalkoztatás során a „munkáltató köteles biztosítani a munkavégzéshez szükséges mértékben a munkahelyi környezetet, így különösen a munkaeszközök, berendezések megfelelő átalakítását” (Fot. 15. § (2) bek.).⁹⁵¹ A miniszeri indoklás is megemlíti, hogy az „Alkotmány rögzíti a munkához való jogot [...] Továbbá szükséges rögzíteni, a munkáltató adaptációs kötelezettségét is a fogyatékos személy szükségleteinek megfelelően.”

A foglalkoztatásban való előrelépés, vagyis a fogyatékosággal élő személyek elhelyezkedésének elősegítése, munkához juttatása (beleértve az un. védett foglalkoztatást is) nemcsak az adott személy önbecsülésének a növekedéséhez vezethet, hanem az állam és az önkormányzatok számára is könnyebbséget jelentene. Egyfelől javítaná a

⁹⁵⁰ „[...] önmagában nem eredményez Alkotmányellenességet az, ha a jogalkotó – a nemzetgazdaság teherbíró képességére tekintettel – a fogyatékosok különböző csoportjai közül a fogyatékoság súlyossága, az egészségkárosodás mértéke alapján tesz különbséget a támogatásra való jogosultság alanyi körének meghatározásakor.”

⁹⁵¹ Lásd a Keretirányelv 5. cikkelyét.

foglalkoztatási statisztikákat és az adóbevételeket, másrészt az önkormányzatok szociális kiadásai is csökkennének.⁹⁵²

Az un. akadálymentesítés kifejezés kezd elavulttá válni – habár a törvény is használja – ugyanis ez a megközelítés azt feltételezi, hogy a környezet valamilyen módon az embereknek csak egy bizonyos (még ha nagyobb) részének megfelelő – ami a jelenlegi és tényleges helyzetet jelzi –, a maradéknak viszont alkalmatlan.⁹⁵³

Az utóbbi időszakban a nemzetközi megközelítés összekapcsolja az idősek és a fogyatékossgal élő személyek problémáit, hiszen hasonló jellegű gondokkal kell megküzdenie mind a társadalomnak, mind a családoknak, mind az érintetteknek. Például a lépcsők megmászása és az utcai fényjelzők (nemleges) érzékelése szinte egyformán érintheti az időseket és az egyes érzékszervi fogyatékossgal rendelkező fiatalokat is. Ezen túlmenően a konkrét épületek akadálymentesítése mellett (helyett) a törvényben a közszolgáltatások hozzáférhetőségére kerül a hangsúly. Ez a hozzáállás már csak azért is célszerű, mert többek közt az Európai Unióban az előregedés az elkövetkezendő időszakban még inkább felerősödik és ily módon lehetőség nyílik arra, hogy egyszerre több társadalmi „csoport” problémáira lehet megoldást találni, amennyiben a környezetet és a szolgáltatásokat már eleve úgy kell kialakítani, hogy azok mindenki számára hozzáférhetőek legyenek.

2.3.4 A fogyatékossgai támogatás

A másik jelentős lépés a fogyatékos személyek helyzetének részleges rendezésére a fogyatékossgai támogatás 2001. július 1-jétől való folyósítása. Ez a korábban Magyarországon ismeretlen támogatás a fogyatékossga típusától és annak súlyosságától függően a mindenkori legalacsonyabb öregségi nyugdíj összegének 80%, illetve 65%-ában (korábban: 50%) lett meghatározva. A nagyobb mértékű támogatást azok kapják, akik még önmaguk ellátására sem képesek, tehát pl. öltözködni, mosakodni sem tudnak. Ide értendők a halmozottan fogyatékosok is, pl. siket-vak, siket-mozgássérült stb. Azok a súlyosan fogyatékos személyek, akik teljesen önálló életet képesek ugyan élni (azaz önálló életvitelre alkalmasak), de csak korlátozottan és külső segítséggel, a kisebb mértékű támogatást igényelhetik.

A támogatás adómentes, a jövedelmi és munkaviszonytól független (beleértve a rokkantsági nyugdíjat, járadékot is), és a felhasználás módjáról sem kell elszámolni (tehát: nem kell igazolni azt, hogy ez a támogatást tényleg valamilyen speciális szolgáltatás igénybevitelére költötte-e az illető). Ez a támogatás értelmezhető olyan speciális szociális célzatú támogatásnak is, amely jövedelmi helyzettől függetlenül jár.

Az eljárási szabályokat a súlyos fogyatékossga minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékossgai támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet határozza meg.

2.3.5 Az Esélyegyenlőségi Törvénnyel kapcsolatos bírói gyakorlat

A jelenleg nyilvánosan hozzáférhető források alapján megállapítható, hogy bírói gyakorlat nem általában a fogyatékos emberek, hanem konkrétan a megváltozott munkaképességű személyek kapcsán alakult ki. A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának lapjában, a Bírósági Határozatokban a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról szóló 8/1983. (VI. 29.) EüM-PM együttes rendelettel (a továbbiakban: **Rendelet**) kapcsolatos a legtöbb döntés, beleértve a Legfelsőbb Bíróság Határozatainak Hivatalos Gyűjteményében közzétett két (481. és 578. számú) elvi határozatot is. A Fot-tal kapcsolatosan hozott határozatok száma azonban minimális

⁹⁵² Lovász (Esélyegyenlőségi), p. 72

⁹⁵³ ibid, és lásd még az „Egyetemes Tervezésről” szóló 4.1. pontot a VII. Fejezetben.

(EBH2004. 1082; BH2006. 33), és ezek is főleg a törvényben (illetve a kormányrendeletben) szabályozott eljárási kérdésekben foglalnak állást.

A Rendelet értelmezése során a Legfelsőbb Bíróság a hivatkozott elvi határozataiban a munkaképesség-változás miatt járó kereset-kiegészítésre illetve átmeneti vagy a rendszeres szociális járadékra való jogosultság kérdéséről döntött. Eseti döntéseiben pedig állást foglalt többek között arról, hogy milyen üzleti létesítmény minősül telephelynek a Rendeletbeli dotáció szempontjából (BH2000.234); hogy az egészségkárosodási és baleseti járadékban részesülő volt munkavállaló köteles a megmaradt munkaképessége, az életkora és szakképzettsége által lehetővé tett kárenyhítési (elhelyezkedési) kötelezettségének eleget tenni (BH2001. 247.); hogy a megváltozott munkaképességű dolgozót az egészségi állapotának megfelelő más munkakörbe csak a munkaszerződésének módosításával – tehát a hozzájárulásával – lehet áthelyezni (BH1984. 164); hogy a megváltozott munkaképességű dolgozó munkaügyi vitát kezdeményezhet, ha rehabilitációs intézkedés megtétele iránti kérelmének a munkáltató nem tett eleget (BH1984. 472.); illetve hogy nem követ el fegyelmi vétséget az a rehabilitációs munkakörben foglalkoztatott csökkent munkaképességű dolgozó, akit olyan munkafeladatok elvégzésével bíznak meg, amelyeknek teljesítése testi fájdalmat okoz, és emiatt a munkavégzést megtagadja (BH1984. 425).

Az Esélyegyenlőségi Törvény kapcsán a Legfelsőbb Bíróság elvi határozatában mondta ki, hogy fogyatékosági támogatás megállapítása iránti kérelem elutasítása miatt indított közigazgatási perben helye van orvosszakértői bizonyítás elrendelésének abban a kérdésben, hogy a kérelmező súlyosan fogyatékosnak minősül-e (EBH2004. 1082). Eseti döntésében a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy a Fot. végrehajtási rendelete (141/2000 (VIII.9.) Korm. rendelet) által meghatározott önkiszolgálási képesség⁹⁵⁴ feltételei vagylagosak és nem konjunktívak, és ennek fennállását az érintett konkrét életkörülményei fényében kell vizsgálni.

3. A fogyatékos embereket képviselő társadalmi (érdekvédelmi) szervezetek

3.1 A magyar országos fogyatékosügyi szervezetek

Tekintettel arra, hogy külön tanulmány témája lehetne a különböző, fogyatékos embereket képviselő szervezetek bemutatása, szükségesnek látom a szociális párbeszéd szempontjából a legnagyobb szervezetek áttekintését néhány mondat erejéig. Mind létszámát, mind társadalmi erejét tekintve a Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége a legjelentősebb, amelynek a jelenlegi elnöke, *dr. Hegedűs Lajos* egyben az Országos Fogyatékosügyi Tanács társelnöke is. Az ország egyik legrégebbi szervezete a magyar fogyatékosügy terén a Siketek és Nagyothallók Országos Szövetsége, elnöke *dr. Kósa Ádám*, akivel együtt több tanulmányt jegyzünk. További szervezetek: a Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetsége, Értelmi Fogyatékosok és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége. Említésre méltó az érdekvérvényesítés szempontjából a Védett Szervezetek Országos Szövetsége is. Az OFT mellett (alatt) létezik még egy úgynevezett Civil Műhely is, ahol több tucat, kisebb érdekvédelmi szervezet képviselteti magát és maguk közül delegálnak képviselőket az OFT-be.

⁹⁵⁴ Önkiszolgálási képessége annak a személynek hiányzik, aki mások személyes segítsége nélkül nem képes a) étkezni, vagy b) tisztálkodni, vagy c) öltözködni, vagy d) illemhelyet használni, vagy e) lakáson belül – a szükség szerinti segédeszköz igénybevétele mellett sem – közlekedni.

3.2 Az Országos Fogyatékosügyi Tanács, az Idősügyi Tanács és a Nemzeti Egészségügyi Tanács⁹⁵⁵

Nagy eredményként értelmezhető az a tény, hogy az Esélyegyenlőségi Törvény a korábbinál magasabb rendű, azaz kormányzati szintre emeli az érdekegyeztetés folyamatát, létrehozva az Országos Fogyatékosügyi Tanácsot (a továbbiakban: *OFT*), amely 1999. január 19-én alakult meg. Jelen dolgozatban nem térek ki az OFT konkrét tevékenységére, nota bene: eredményességére, hanem elsősorban (alkotmány)jogi szempontból vizsgálom annak létezését és tevékenységét.⁹⁵⁶

Az OFT megalakításáról az Esélyegyenlőségi Törvény 24. és 25. §-ai rendelkeznek. E szakaszok határozzák meg tehát az OFT jogosítványait, feladatait és felépítését. Összhangban az Alkotmány 36. §-ával, az OFT alapvető jogosítványai a kormányzati munka segítése terén a következők:

- a fogyatékos személyekkel összefüggő döntések meghozatalában kezdeményezés, javaslattevés, véleményezés és koordináció;
- a döntések végrehajtásának folyamatában elemzés és értékelés.

Ennek megfelelően az OFT:

- véleményezi a fogyatékos személyeket érintő jogszabályok tervezeteit;
- javaslatot tesz a fogyatékos személyeket érintő döntésekre, programokra, jogi szabályozásra;
- részt vesz a fogyatékos személyek ügyeit érintő tevékenységek koordinálásában;
- rendszeresen tájékoztatja a Kormányt a fogyatékos személyek élethelyzetének alakulásáról.

A vonatkozó törvényhelyek egyértelművé teszik azt is, hogy az OFT-nek nem csak lehetősége van a meghatározott tevékenységekben való részvételre, hanem egyenesen köteles segíteni a Kormány munkáját, de a Kormány is ugyanúgy köteles – az Alkotmány fent idézett szakasza alapján – az OFT-vel együttműködni, hiszen az OFT szervezetének és működésének részletes szabályairól szóló 67/2001. (IV. 20.) Korm. rendelet 9. § (3) bekezdése kimondja, hogy: „*jogszabály előkészítője a fogyatékos személyeket érintő jogszabályok tervezeteit az államigazgatási egyeztetés keretében véleményezésre megküldi a Tanácsnak.*”

Az OFT ily módon nemcsak magas szintű jogszabályi forrással, hanem többletfeladattal is rendelkezik, hiszen az Esélyegyenlőségi Törvény 24. § (4) bekezdése rögzíti, hogy: „*A Tanács kidolgozza az Országos Fogyatékosügyi Programot, és figyelemmel kíséri végrehajtását.*” Vagyis az OFT a kormányzat munkáját nemcsak segíti, hanem a program végrehajtása során aktívan követi annak megvalósulását és eredményeit, annak – akár – a hozzájárulása nélkül is.

Mindezek tekintetében az OFT erősebb felhatalmazással rendelkezik, mint jó néhány, a kormányzat munkáját segítő tanács. Tekintettel arra, hogy az Európai Unió fogyatékosügyi politikájának alakításakor arra a statisztikai adatra⁹⁵⁷ hagyatkoznak, miszerint fogyatékos

⁹⁵⁵ Megjegyzendő, hogy a (második) Gyurcsány-kormány hivatalbalépését követően a jelen dolgozat véglegesítésekor számos esetben nem születtek meg a vonatkozó miniszteri statútumok és jogszabálmódosítások (kivéve pl. az OFT szervezetét és működését szabályozó, 177/2006 (VIII. 14.) Kormányrendelet). A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006. évi LV. törvény, valamint a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény értelmében (az érdekegyeztetés szempontjából) a kormányzati oldal szereplői megváltoztak, a jogosítványaikat is beleértve (közigazgatási államtitkár-helyettes államtitkár / államtitkár-szakállamtitkár, stb).

⁹⁵⁶ A doktori értekezés lezárását megelőzően egy nappal, július 14-én kelt az OFT szervezetét és működését szabályozó, 67/2001. (IV. 20.) Korm. rendelet módosításáról szóló 177/2006. (VIII. 14.) Korm. rendelet. A jogszabály érdemi kérdéseket nem szabályozott újra. Lényegében a minisztériumok elnevezéseit vezeti át, illetve új szereplőként az Egyenlő Bánásmód Hatóság, valamint a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség részére biztosít képviselőket. Egyes eljárási kérdéseket is megváltoztatott: pl. eljárási határidőket, jegyzőkönyvre vonatkozó formai követelményeket, költségelszámolással kapcsolatos kérdéseket, valamint lehetővé teszi az (elektronikus) postázás különböző módjait.

⁹⁵⁷ "Disability and social participation in Europe", European Commission, Eurostat, theme 3 "Population and social conditions", A European Action Plan

elfordulási aránya 63%-os a 45 évnél idősebb populáció körében, – az életkor előre haladtával egyre nagyobb mértékben fordulnak elő különböző, olyan funkcionális zavarok, amelyeket a társadalmi integrációban való aktív részvétel tekintetében fogyatékosként definiálunk – ezért érdemesnek látom összevetni a fogyatékos emberek érdekvédelmét képviselő tanácsot, azaz az OFT-t az Idősügyi Tanáccsal (a továbbiakban: *IT*), valamint a Nemzeti Egészségügyi Tanáccsal (a továbbiakban: *NET*).⁹⁵⁸

Azért ezekre a tanácsokra esett a választás, mert az OFT elnöke a Kormány által kijelölt miniszter.⁹⁵⁹ Erre a jogtechnikai megoldásra azért került sor, mert a Medgyessy-kormány működése alatt a szociális és családügyi területet képviselő minisztérium mellett az esélyegyenlőségi kormányhivatal miatti közigazgatási átszervezések és összevonások miatt már-már szinte lehetetlen volt követni a fogyatékosügy kormányzati szereplőit a jogalkotásban. Hasonló jogtechnikai megoldás született a kormányzati oldalt képviselők meghatározásában is (Fot. 25. § (1) b) bek.)

Az OFT-ben létező társelnöki funkciót a nem kormányzati oldal által választott személy tölti be. A NET elnöke ugyan nem feltétlenül az egészségügyi miniszter,⁹⁶⁰ de őt is választják, a NET tagjai által. Az IT már csak azért is érdekes közjogi szempontból, mert annak elnöke maga a Magyar Köztársaság miniszterelnöke, ugyanakkor a Tanácsot a szociális és munkaügyi minisztérium működteti. Ugyan számos területen össze lehet vetni az IT-t és a NET-et az OFT-vel, azonban – terjedelmi korlátok miatt is – megpróbálom – a teljesség igénye nélkül – az alkotmányjogi szempontjából releváns jellemzőket megtalálni.

A jogi normák vizsgálata során megállapítható, hogy az IT nagyobb múlttal rendelkezik, mint az OFT, hiszen azt az 1116/1996 (XII. 12.) Korm. határozat hozta létre.⁹⁶¹

Ezzel szemben az OFT – hasonlóan a NET-hez – törvényi felhatalmazás alapján⁹⁶² jött létre, szervezetét és működési rendjét pedig Korm. rendelet⁹⁶³ szabályozza. A NET-et az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény hozta létre,⁹⁶⁴ e tanácsra vonatkozó részletes szabályokat a Nemzeti Egészségügyi Tanács feladatköréről, szervezetéről és működéséről szóló 229/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet tartalmazza. Ha a három tanácsot összevetjük, akkor a jogforrási rendben az OFT és a NET egyértelműen magasabb szinten szabályozottak mind a feladataikat, mind a működésüket tekintve.

Fontos momentum továbbá, hogy az IT nem rendelkezik önálló programmal, illetve nem vesz részt a releváns döntések végrehajtásának a figyelemmel kísérésében sem, habár a vonatkozó Korm. határozat⁹⁶⁵ 2. pontjának a) bek. értelmében az IT számára lehetséges a „konzultáció kezdeményezése a végrehajtás tapasztalatairól”.

Az OFT – részben hasonlóan a NET-hez⁹⁶⁶ – programalkotó funkcióját jelzi az is, hogy az OFT tagjai között szereplő kormányzati képviselők⁹⁶⁷ (a miniszter által megbízott

⁹⁵⁸ Itt csak megemlítem és nem tér ki részletesebben egy új, a kormányzat által 2005-ben felállított érdekegyeztető fórumra, a Szociálpolitikai Tanácsra. A Tanács felállításának alapja az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló 2003. évi IV. törvény 15.§-ával módosított szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 58/B §-a. A hét regionális és az Országos Szociálpolitikai Tanácsra vonatkozó részletszabályokat a Szociálpolitikai Tanács összetételéről, szervezetéről és működéséről szóló 129/2005. (VII. 1.) Korm. rendelet szabályozza.

⁹⁵⁹ Fot. 25. § (2) bek.

⁹⁶⁰ 229/1998 (XII.30.) Korm. rendelet 6. § (2) bek. Az elnököt a tagok közül választják.

⁹⁶¹ A Kormány ezt a határozatot (1138/2002. (VIII. 9.) Korm. határozattal) 2002-ben hatályon kívül helyezte és új szabályokat állapított meg, majd 2003-ban ezeket a szabályokat is módosította (1011/2003. (II. 25.) Korm. határozattal), összhangban a nyugdíjasok helyzetének és életminőségének javításáról az uniós csatlakozás folyamatában címet viselő 78/2003. (VI. 24.) OGY határozattal.

⁹⁶² 1998. évi XXVI. tv. 29. § (7) bek.

⁹⁶³ az Országos Fogyatékosügyi Tanács szervezetének és működésének részletes szabályairól 67/2001. (IV. 20.) Korm. rendelet

⁹⁶⁴ 1997. évi CLIV. törvény 148. §

⁹⁶⁵ 1011/2003. (II. 25.) Korm. határozattal módosított 1138/2002. (VIII. 9.) Korm. határozat

⁹⁶⁶ „csak” közreműködik a Nemzeti Egészségfejlesztési Program kialakításában és végrehajtásában – 148. § (3) bek.

⁹⁶⁷ az 1998. évi XXVI. tv. 25. § (1) bek. alapján:

a) a Tanács elnöke,

b) a Program megvalósításával kapcsolatban a Kormány feladatkörében eljáró kormányzati szervek képviselői, összesen 12 fő,

államtitkár)⁹⁶⁸ nem csak meghívottként tanácskozási joggal, hanem a döntéshozatal során szavazati joggal rendelkeznek, hiszen a tagság itt egyben szavazati joggal is jár, szemben az IT működésével. Az IT-nek csupán csak az illetékes társadalmi szervezetek munkájáról kell jelentést készítenie, szemben az OFT-val, amely az Esélyegyenlőségi Törvényben meghatározott módon,⁹⁶⁹ a magyar Országgyűlés számára határozati javaslat tervezet formájában dolgozza ki az Országos Fogyatékosügyi Programot, amely alapján a Kormány évente jelentést tesz az Országgyűlés számára. Ennek érdekében (a 67/2001. (IV. 20.) Korm. rendelet 9. § (3) bekezdése alapján) a jogszabály előkészítője köteles a releváns szabályozási területet érintő jogszabály-tervezetet az OFT-nek megküldeni.

A tanácsok összetételében is markáns különbség jelenik meg: míg az IT esetében a tanács tagjai a miniszterelnökön kívül mindazok a személyek, akiket a miniszterelnök kér fel (részben az idősek érdek-képviselői szervezeteinek javaslata alapján, részben az orvostudomány, a demográfia, a szociálpolitika, az egyházak, a helyi önkormányzatok, valamint a civil szervezetek szakemberei közül),⁹⁷⁰ addig az OFT nem kormányzati tagjai (a törvényben meghatározott szervezeteknél⁹⁷¹ lebonyolított) választást követő delegálás⁹⁷² útján kerülnek be az OFT-be. A helyzet hasonló a NET-hez is, azonban itt az arány a kormányzati és nem-kormányzati oldal tekintetében eltérő⁹⁷³ – a civil oldal javára. Az IT-ben a kormányzati oldal képviselői⁹⁷⁴ csupán állandó meghívottként lehetnek jelen a tanácskozásokon, viszont elnöke a miniszterelnök, szemben az OFT-val, ahol az ifjúsági, szociális, családügyi és esélyegyenlőségi (jelenleg: szociális és munkaügyi) miniszter mellett a Tanács nem kormányzati oldal képviselői által választott társelnök⁹⁷⁵ látja el az elnöki funkciót (A NET-ben szintén a tagok maguk közül választanak elnököt.) Az OFT-ben ugyanakkor a tanácsok tagjai között olyan kormányzati képviselők⁹⁷⁶ vannak, akik szavazati joggal is rendelkeznek.

c) a mozgássérült, a siket, a vak és gyengénlátó, az értelmi fogyatékos, valamint az autista emberek országos érdek-képviselői szervezetei által delegált egy-egy fő,

d) a Fogyatékos Emberek Szövetségeinek Tanácsa és a Fogyatékosok Nemzeti Sportszövetsége által delegált egy-egy fő,

e) a fogyatékos személyek érdekében működő egyéb nem kormányzati szervezetek által delegált négy fő,

f) a védett munkahelyek szervezetei által delegált két fő,

g) az önkormányzatok országos érdekképviselőit tömörítő szövetség által delegált egy fő.

⁹⁶⁸ 67/2001. (IV. 20.) Korm. rendelet 5. § (2) bek., azonban a napi gyakorlat ezzel némiképp ellentétes, mert az egyes tanácstagok esetében nem gyakori a helyettes államtitkári szintű képviselet az egyes napirendi pontok megvitatásában.

⁹⁶⁹ 1998. évi XXVI. tv. 26.§

⁹⁷⁰ 1011/2003. (II. 25.) Korm. határozattal módosított 1138/2002. (VIII. 9.) Korm. határozat 3. pontja

⁹⁷¹ 1998. évi XXVI. tv. 25.§

„k) a mozgássérültek, a siketek, a vakok, az értelmi fogyatékosok, az autisták országos érdek-képviselői szervezetei által delegált egy-egy fő,

l) a védett munkahelyek szervezetei által delegált két fő,

m) az önkormányzatok országos érdekképviselőit tömörítő szövetség által delegált egy fő,

n) a fogyatékkal élő személyek érdekében működő non-profit szervezetek által delegált négy fő.”

Ez utóbbihoz szükséges megjegyezni, hogy már több mint száz, a fogyatékosok érdekében működő nonprofit, érdekvédelmi szervezetet, csoportot tömörítő azaz a delegációt lebonyolító „Civil Műhely” munkáját az Országos Fogyatékosügyi Tanács folyamatosan, együttműködő készséggel segítette és lényegében egy újabb szűrőt, egy újabb demokratikus csatornát jelent a Tanácsban helyet foglaló nagy, országos és évszázados múlttal rendelkező érdekvédelmi szervezetek (ernyőszervezetek) mellett.

⁹⁷² 67/2001. (IV. 20.) Korm. rendelet 1. § (2)-(3) bekezdések

⁹⁷³ 229/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet 1. §

⁹⁷⁴ Az 1011/2003. (II. 25.) Korm. határozattal módosított 1138/2002. (VIII. 9.) Korm. határozat 4. pontja alapján:

a) az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium, [jelenleg: Szociális és Munkaügyi Minisztérium]

b) a Pénzügyminisztérium,

c) az Országos Egészségbiztosítási Pénztár,

d) az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság

e) a Központi Statisztikai Hivatal egy-egy képviselője.

⁹⁷⁵ Megjegyzendő, hogy a törvény úgy módosította az Országgyűlést, hogy nem részletezte, hogy a társelnöki funkció milyen jogokkal, kötelezettségekkel jár, valamint az elnökhöz (jelenleg: a szociális és munkaügyi miniszter) képest milyen jogosítványai vannak.

⁹⁷⁶ Megjegyzendő, hogy a törvény szövege alapján a miniszter, az országos tisztifőorvos, valamint az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatója a NET „állandó” tagja, a törvény erejénél fogva – 149. § (2) bek. -, szemben az Esélyegyenlőségi Törvénnyel, ahol a tanácstagok esetében a kormányzati oldal „képviselőiről”

A OFT jelentőségét emeli az a tény is, hogy a Tanács által kidolgozandó Országos Fogyatékosügyi Program mellett⁹⁷⁷ a Kormánynak un. középtávú intézkedési tervet kell elfogadnia, a Tanács bevonásával.

Az OFT első ülésén megtárgyalta az Országos Fogyatékosügyi Program végrehajtására vonatkozó középtávú intézkedési tervet, amelyet a Kormány 2062/2000. (III. 24.) számú Korm. határozatként fogadott el.

Ez a norma azért fontos, mert a Kormány felhívja az érintett minisztereket, hogy minden év március 31-ig készítsenek beszámolót az intézkedési tervben foglalt feladatokról és azok végrehajtásáról, és azt küldjék meg az illetékes miniszternek. Ezt követően pedig a miniszter a beszámolók alapján május 15-ig egy kormány-előterjesztést készít az intézkedési tervben foglalt feladatok végrehajtásáról. A kormányhatározat súlyát jogi szempontból az is jelzi, hogy a pénzügyminiszternek az Országos Fogyatékosügyi Program intézkedési tervében foglalt feladatok végrehajtására szolgáló előirányzatokat valamennyi költségvetési fejezetében külön előirányzati soron kell szerepeltetnie.

Maga az alaptörvény is ír elő kötelezettségeket a kormányzat részére, hiszen az Alkotmány 39. § (1) bekezdése kimondja, hogy: „Működéséért a Kormány az Országgyűlésnek felelős. Munkájáról az Országgyűlésnek rendszeresen köteles beszámolni.” Az Esélyegyenlőségi törvény 26. § (4) bekezdése pedig külön említi ezt az alkotmányos kötelezettséget, továbbá alacsonyabb szinten megismétli: „A Programot az Országgyűlés fogadja el. Végrehajtásáról a Kormány évente jelentést tesz az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés a határozatot legalább négyévente felülvizsgálja.”

4. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvény

4.1 Az egyenlő bánásmódról szóló törvény megalkotása

Magyarország uniós csatlakozása magával hozta a magyar jogrendszer szinte teljes jogharmonizációját, amely hosszú és időigényes feladatnak bizonyult.⁹⁷⁸ Ennek keretében került sor a 2000/43/EK és a 2000/78/EK irányelvekben foglalt célok és feladatok átültetésére a magyar jogrendszerbe.

Az irányelvek átültetését célozza a 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról, (a továbbiakban: **Ebtv.**) melyet a Magyar Országgyűlés 2003. december 22-én fogadott el.

Az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése és az esélyegyenlőség előmozdítása nem előzmény nélküli a magyar jogban: részben az Alkotmány idevágó rendelkezéseire kell itt utalni (54. §, 70/A §), valamint a Ptk 76. §-ára és az Mt. 5. §-ára. Az Alkotmánybíróság számos esetben foglalkozott az egyenlőség kérdésével, a 61/1992 (XI. 20.) AB határozatban foglalt elv pedig általános egyenlőségi formulaként szolgál, azaz a jogegyenlőség kiterjed az egész jogrendszerre, nemcsak az emberi jogok, alapvető szabadságjogok tekintetében és a jogegyenlőség biztosítását egyben állami feladatként definiálta.

Az Ebtv megalkotásával a jogalkotónak célja volt, hogy egységes fogalomhasználat alakuljon ki, valamint megfelelő és hatékony jogvédelmi és eljárási rend alakuljon ki erre a területre.

A Fot.-ban meghatározottakkal szemben az egyenlő bánásmód feltételeit nemcsak az állami és önkormányzati szervek és intézmények működése során kell érvényesítenie az

beszél és a vonatkozó Korm. rendelet a helyettesítés kapcsán azt említi meg, hogy helyettes államtitkári rangúnak kell lennie az illetőnek (5. § (2) bek.).

⁹⁷⁷ Megjegyzendő, hogy a programalkotás tekintetében a NET csak közreműködik a NEP kialakításában és nem dolgozza ki azt (1997. évi CLIV. törvény 148. § (3) bek.), szemben az 1998. évi XXVI. tv. 24. § (4) bekezdésével.

⁹⁷⁸ Magyarország 1991. december 16-án Brüsszelben aláírta az Európai Megállapodást a társult tagsági viszony létrehozásáról (1994. február 1-én lépett hatályba), s ezzel hivatalosan is megkezdődött a jogharmonizációs folyamat.

államnak, hanem a magánjogi jogviszonyokra is értelmezni kell a diszkrimináció tilalmának még általánosabb érvényesítése érdekében. Az egyenlő bánásmód követelménye az oktatás, a szociális biztonság és az egészségügy területén is előírtá vált, aminek eddig nem volt előzménye.⁹⁷⁹

Az egyenlő bánásmódot a törvény nem csupán a fogyatékos emberek esetében követeli meg, hanem valamennyi, a törvényben védett tulajdonsággal rendelkező egyén és csoport számára biztosítja. Ez a cél azonban nem abszolút és önkényes: a jogszabály hatálya nem terjed ki a családjogi jogviszonyokra, a hozzátartozók közötti jogviszonyokra, az egyházi jogi személyeknek az egyházak hitéleti tevékenységével közvetlenül összefüggő jogviszonyaira, a társadalmi szervezetek, a jogi személyek, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek tagjai közötti, a tagsággal összefüggő jogviszonyokra (párttagokra külön szabállyal).⁹⁸⁰

Az egyenlő bánásmódról szóló új törvény a diszkrimináció-elleni harc jegyében „fogakat” kívánt adni a rendszernek⁹⁸¹ egy újonnan felállítandó állami, országos hatáskörű szerv (Egyenlő Bánásmód Hatóság) létrehozása mellett döntött.⁹⁸²

4.2 Az egyenlő bánásmódról szóló törvény újszerűsége

A törvény új, általános érvényű fogalom-meghatározásokat nyújt a jogalkalmazók számára. Tiltja a különböző megkülönböztetési formákat, de ezen belül – az európai uniós tendenciáknak megfelelően – két fő kategóriát jelöl meg: megkülönböztetési a közvetlen és a közvetett diszkriminációt.⁹⁸³

⁹⁷⁹ Papp Imre

⁹⁸⁰ Egyenlő bánásmódról szóló törvény 6. § (1) bekezdése

⁹⁸¹ 13. § (1) bek.

⁹⁸² „14. § (1) A hatóság

a) kérelem alapján, illetve az e törvényben meghatározott esetekben hivatalból vizsgálatot folytat annak megállapítására, hogy megsértették-e az egyenlő bánásmód követelményét, a vizsgálat alapján határozatot hoz;

b) a közérdekű igényérvényesítés joga alapján pert indít a jogaikban sértett személyek és csoportok jogainak védelmében

c) véleményezi az egyenlő bánásmódot érintő jogszabályok tervezeteit;

d) javaslatot tesz az egyenlő bánásmódot érintő kormányzati döntésekre, jogi szabályozásra

e) rendszeresen tájékoztatja a közvéleményt és a Kormányt az egyenlő bánásmód érvényesülésével kapcsolatos helyzetről

f) feladatainak ellátása során együttműködik a társadalmi és érdek-képviselői szervezetekkel, valamint az érintett állami szervekkel

g) az érintettek számára folyamatos tájékoztatást ad és segítséget nyújt az egyenlő bánásmód megsértése elleni fellépéshez;

h) közreműködik az egyenlő bánásmód követelményével kapcsolatban nemzetközi szervezetek, így különösen az Európa Tanács számára készülő kormányzati jelentések elkészítésében;

i) közreműködik az Európai Unió Bizottsága számára az egyenlő bánásmódra vonatkozó irányelvek harmonizációjáról szóló jelentések elkészítésében

j) évente jelentést készít a Kormánynak a hatóság tevékenységéről és e törvény alkalmazása során szerzett tapasztalatairól.

(3) A hatóság az (1) bekezdés c)-j) pontjaiban megjelölt feladatait az emberi jogok védelme és az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítése területén kiemelkedő tapasztalatokkal rendelkező, a miniszterelnök által felkért tagokból álló tanácsadó testülettel együttműködve látja el.

15. § (1) Az egyenlő bánásmód követelménye e törvény hatálya alá tartozó megsértésének vizsgálatát a sérelmet szenvedett fél választása szerint

a) a hatóság, vagy

b) az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének elbírálására külön törvény alapján hatáskörrel rendelkező más közigazgatási szerv folytatja le.”

⁹⁸³ „8. § Közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül az olyan rendelkezés, melynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt

a) neme,

b) faji hovatartozása,

c) bőrszíne,

d) nemzetisége,

e) nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tartozása,

Az egyenlő bánásmód követelménye során a hátrányos megkülönböztetésre adott utasítás, a zaklatás, a szegregáció, valamint a megtorlás tilalmát is előírja.⁹⁸⁴

A foglalkoztatásban érvényesítendő egyenlő bánásmód biztosítása érdekében a törvény szabályozza az egyenlő bánásmód követelményének munkavállalással összefüggő eseteit is. Kiemelendő jelentőségük a munkához való hozzájutással, és különösen a nyilvános álláshirdetésekkel kapcsolatos szabályok.⁹⁸⁵

Újszerű elem, hogy a magyar jogrendszerben a diszkrimináció elleni küzdelemben eddig még ismeretlennek tartott garanciális intézmény, a bizonyítási teher megfordítása is megjelent ebben a törvényben. Ez azt jelenti, hogy a hagyományosan a felperesre telepített bizonyítási teher kötelezettségét *megfordítja*, akkor, ha valószínűsíthető az alperes részéről a jogsértés megtörténte.⁹⁸⁶

A személyes fellépés lehetővé tétele mellett a törvény intézményesíti a közérdekű igényérvényesítést, már a Fot.-ban ismert eszközét. Eszerint a hátrányos megkülönböztetést

- f) anyanyelve,
- g) fogyatékosága,
- h) egészségi állapota,
- i) vallási vagy világnézeti meggyőződése,
- j) politikai vagy más véleménye,
- k) családi állapota,
- l) anyasága (terhessége) vagy apasága,
- m) szexuális irányultsága,
- n) nemi identitása,
- o) életkora,
- p) társadalmi származása,
- q) vagyoni helyzete,
- r) foglalkoztatási jogviszonyának vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyának részmunkaidős jellege, illetve határozott időtartama,
- s) érdekképviselőhöz való tartozása,
- t) egyéb helyzete, tulajdonsága vagy jellemzője (a továbbiakban együtt: tulajdonsága) miatt részesül más, összehasonlítható helyzetben levő személyhez vagy csoporthoz képest kedvezőtlenebb bánásmódban.

9. § Közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat más, összehasonlítható helyzetben lévő személyhez vagy csoporthoz képest lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz.”

⁹⁸⁴ 10. §

⁹⁸⁵ „21. § Az egyenlő bánásmód követelményének sérelmét jelenti különösen, ha a munkáltató a munkavállalóval szemben közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetést alkalmaz, különösen a következő rendelkezések meghatározásakor, valamint azok alkalmazásakor:

- a) a munkához való hozzájutásban, különösen nyilvános álláshirdetésben, a munkára való felvételben, az alkalmazási feltételekben;
- b) a foglalkoztatási jogviszony vagy a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony létesítését megelőző, azt elősegítő eljárással összefüggő rendelkezésben;
- c) a foglalkoztatási jogviszony vagy a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony létesítésében és megszüntetésében;
- d) a munkavégzést megelőzően vagy annak folyamán végzett képzéssel kapcsolatosan;
- e) a munkafeltételek megállapításában és biztosításában;
- f) a foglalkoztatási jogviszony vagy a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony alapján járó juttatások, így különösen a munkabér megállapításában és biztosításában;
- g) a tagsággal vagy részvétellel kapcsolatban a munkavállalók szervezeteiben;
- h) az előmeneteli rendszerben;
- i) a kártérítési, valamint a fegyelmi felelősség érvényesítése során.

22. § Nem jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértését

- a) a munka jellege vagy természete alapján indokolt, az alkalmazásnál számba vehető minden lényeges és jogszerű feltételre alapított arányos megkülönböztetés,
- b) a vallási vagy más világnézeti meggyőződésen, illetve nemzeti vagy etnikai hovatartozáson alapuló, a szervezet jellegét alapvetően meghatározó szellemiségből közvetlenül adódó, az adott foglalkozási tevékenység tartalma vagy természete miatt indokolt, arányos és valós foglalkoztatási követelményen alapuló megkülönböztetés.”

⁹⁸⁶ Ez az intézmény nem alkalmazható a büntető eljárásokban, illetve azon eljárásokban, ahol a tényállás feltárását jogszabály valamely hatóság feladatává teszi.

szenvedett csoport nevében a hatáskörrel rendelkező állami, illetve a társadalmi érdek-képviselői szervezetek jogosultak fellépni.⁹⁸⁷

A Fot.-hoz, illetve az Országos Fogyatékosügyi Programhoz hasonlóan egy un. Országos Esélyegyenlőségi Program megalkotását is előírja a törvény, amelynek célja a hátrányos megkülönböztetés gyakorlatának áttekintése és olyan külön intézkedések meghatározása, amelyek az esélyegyenlőség országos szintű biztosítását segítik elő.

5. Rehabilitációs politikák és azok hátterei Magyarországon és külföldön⁹⁸⁸

5.1 A rokkantsági nyugdíjrendszerről

A szakirodalom szerint a rokkantsági nyugdíjrendszer (szemben az aktív rehabilitációs eszközökkel) az elmúlt évtizedekben világszerte a szociális problémák levezetésének eszközévé (is) vált. Hartrais szerint a gazdasági aktivitás csökkenése Európában a törvényes nyugdíjba vonulás időpontjához képest 10 évvel korábban megkezdődik.⁹⁸⁹

Jó példa erre az Egyesült Királyság és Svédország, ahol az 1980-as években a férfi munkavállalók rokkanttá minősítése kézenfekvő megoldássá vált. A volt szocialista országokban pedig – mint közismert – a rendszerváltás körüli nagy gazdasági bizonytalanság során a „nehéz” ágazatokban (bányászat, kohászat, élelmiszeripar stb.) felszabaduló munkaerő jó része „választotta” a munkanélküliség helyett a rokkantsági nyugdíjat.⁹⁹⁰ Ezt a tendenciát az OECD szakmai tanulmánya, javaslata szerint mindenképpen meg kell szüntetni.⁹⁹¹

A munkanélküliek rokkantsági nyugdíjrendszerbe kényszerítése rövidlátó folyamat. Orvosiilag megalapozatlan, ugyanakkor mind az egyén, mind a társadalom számára gazdaságilag is előnytelen, mert a munkanélküliséggel kapcsolatos ellátások rövidebbek, a rokkantsági ellátások viszont tartósabbak és költségesebbek.

A megoldás a munkavégzés támogatása, ösztönzése. Ez kétféleképpen érhető el: kompenzálni⁹⁹² kell azokat, akik képtelenek dolgozni, valamint munkát kell biztosítani azok számára, akik még rendelkeznek munkaképességgel. Juhász⁹⁹³ szerint ennek legfontosabb eszközei a következők:

1. szociális szolgáltatások;
2. személyiségítő-hálózat;
3. dotációk;
4. a környezet akadálymentesítése;
5. a munkahely adaptációja;
6. alternatív munkalehetőségek kialakítása;
7. adókedvezmények;
8. hitelek.

⁹⁸⁷ „19. § (1) Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indított eljárásokban a jogsérelmet szenvedett félnek vagy a közérdekű igényérvényesítésre jogosultnak kell bizonyítania, hogy

a) a jogsérelmet szenvedő személyt vagy csoportot hátrány érte, és

b) a jogsérelmet szenvedő személy vagy csoport a jogsértéskor - ténylegesen vagy a jogsértő feltételezése szerint - rendelkezett a 8. §-ban meghatározott valamely tulajdonsággal.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltak bizonyítása esetén a másik felet terheli annak bizonyítása, hogy a) megtartotta, vagy

b) az adott jogviszony tekintetében nem volt köteles megtartani az egyenlő bánásmód követelményét.”

⁹⁸⁸ Lásd bővebben háttéranyagként készített összeállítást az V. sz. Mellékletben.

⁹⁸⁹ Hartrais, p. 152

⁹⁹⁰ Juhász (A fogyatékoság), p. 49

⁹⁹¹ OECD, p. 7

⁹⁹² A kompenzációs ellátások célja – meghatározott jogosultsági kritériumok megléte esetén – a munkaképesség-változás eredményezte keresetvesztés pótlása. A kompenzációs rendszerek azonban sohasem kompenzálják a teljes veszteséget (a kereset 2/3-át fizetik ki, azt is csak bizonyos idő múlva, s mások a járadékfizetés szabályai az átmeneti és a tartós munkaképesség-változás esetén).

⁹⁹³ Juhász (A fogyatékoság), p. 49

5.2 Rokkantság kérdése Magyarországon

Mint korábban tárgyaltam, a rokkantság és fogyatékoság különböző fogalom. A rendszerváltásig lényegében csak a rokkantság fogalma létezett Magyarországon a megváltozott munkaképesség fogalma mellett. Ebben a fogalomban implicit módon benne rejlik a végleges, nem rehabilitálható állapot. A rokkantsági nyugdíjasok létszámukat tekintve az összes nyugdíjasok mintegy 1/4-ét teszik ki (24,8%), hasonlóan az Egyesült Királyságban tapasztalt tendenciákhoz az ottani reformot megelőzően. A megváltozott munkaképességűek járadékában évről évre több mint 200 ezer fő részesül (az összes nyugdíjashoz viszonyított arányuk mintegy 7%, miközben a fogyatékos személyek aránya a népességen belül 5-6%). Az alacsonyabb gazdasági potenciájú, a munkanélküliséggel jobban sújtott régiókban lényegesen nagyobb a járadékosok száma: az összes nyugdíjashoz viszonyítva az északalföldi régióban 13%, míg a közép-magyarországi régióban alig 3% a járadékosok aránya.⁹⁹⁴

A rokkantsági nyugdíjban részesülők számának növekedése az 1970-es években indult meg, s azóta az új rokkantsági nyugdíjasok száma – a 90-es évek közepén mutatkozó „csúcs” után – 50 ezer fő körül mozog. A 90-es években az igénylők nagy száma mellett az új rokkantak számának növekedését a liberálisabb minősítési gyakorlat, a magas elfogadási arány is eredményezte.⁹⁹⁵

A fentiekből is kitűnik, hogy az elmúlt másfél évtizedben a megváltozott munkaképesség és a rokkantsági nyugdíjrendszer a magyar társadalom sajátos problémájává vált. Ennek okai közül Juhász⁹⁹⁶ szerint a legfontosabbak:

- A rendszerváltást követő gazdasági átalakulás 1,5 millió munkahely megszűnésével járt, a foglalkoztatás szerkezete átalakult. A feszültté váló munkaerőpiacon a profitorientált vállalatok számára a jól képzett, terhelhető és fiatal munkaerő vált keresetté. A rokkantsági nyugdíjasok számának alakulása az 1990-es évek elején elsősorban a foglalkoztatottság alakulásának a függvénye volt, más szóval: a rokkantsági nyugdíjrendszer a munkaerő-piaci feszültségek sajátos levezetőjévé vált.
- A megváltozott munkaképességű, a fogyatékos személyek kiszorultak a foglalkoztatásból;
- A megváltozott munkaképességű, a fogyatékos emberek ellátásai a passzív ellátások felé tolódtak – ez jellemzi az 1990-es évek végén kialakult fogyatékosági támogatási rendszert is –, az esélyegyenlőség biztosítását mint fő célt nem a rehabilitációval, hanem járadékokkal, s egyéb társadalmi juttatásokkal igyekszünk megoldani;
- A nyugdíjkorhatár emelése következtében megtorpant a rokkantsági nyugdíjba kerülők számának csökkenése, s az új rokkantsági nyugdíjasok számának enyhe növekedése figyelhető meg. Ez a növekedés még intenzívebb a rokkantsági nyugdíjkiadások emelkedése terén. A rokkantsági nyugdíjasok számának változása és az ellátásukra kifizetett pénzösszegek növekedése tehát nem párhuzamosan mozog;
- Mindehhez az utóbbi években új jelenség társult: a vállalkozók egy része a megváltozott munkaképességhez kapcsolódó kedvezmények igénybevétele miatt igyekszik bekerülni az ellátásba, s így a rendszer a „haszonszerzés” egyfajta eszközévé is vált. (Amennyiben rokkantnyugdíjasként végzi egyéni vállalkozói tevékenységét, vagy gazdasági társaság beltagja, kedvezményes a járulékfizetése, hiszen mindössze a jövedelem utáni 5% baleseti járulék megfizetésére kötelezett.)

A megváltozott munkaképességűek különböző pénzbeli ellátásaiban több mint egymillió fő részesül ma Magyarországon, és legnagyobb részüket a korhatár feletti és

⁹⁹⁴ ibid, p. 50

⁹⁹⁵ ibid, p. 53

⁹⁹⁶ ibid, pp. 55-56

korhatár alatti rokkantsági nyugdíjasok képezik. A pénzbeli ellátások összege 2002-ben meghaladta az 500 milliárd Ft-ot.⁹⁹⁷ A rokkantsági ellátások pénzügyi terheit jelzi az is, hogy Magyarországon 10%-kal több a korhatár alatti rokkantnyugdíjas az 50 éves férfiak körében, mint az Egyesült Királyságban.⁹⁹⁸

5.3 A rehabilitációs szemlélet erősödése, a pénzbeli ellátások szerepének csökkenése Európában és az USA-ban

Az új rehabilitációs felfogás (azaz: aki rokkant, nem feltétlenül beteg) – ahogyan arról már az Alapvetésben szó esett – bonyolultabbá teszi a jogosultság bizonyítását, hiszen míg a testi (fizikai, a mentális képességek) viszonylag jól mérhetők, addig a szociális (és itt nem elsősorban anyagi), azaz környezeti és viselkedési tényezők pontosan nehezen meghatározhatók és objektívizálhatók. Juhász gondolatát felelevenítve: gyakran éppen a klinikai vizsgálatok mutatnak ki olyan „rendellenességeket”-et, „károsodásokat”-at, melyek egyébként alapvetően és tartósan nem befolyásolják az egyén képességeit.⁹⁹⁹

A 2001-ben a WHO által kiadott és korábban tárgyalt FNO lehetővé teszi, hogy a fogyatékos emberek funkcióképességét és a környezeti hatásokat is mérjék. Olaszországban ennek a módszernek az elterjesztésére a minisztériumok és a társadalmi szervezetek összefogásával program indult és létrehozták a regionális szinten működő információs központokat (DIN), eredményeit 2005 év végén tervezték publikálni.¹⁰⁰⁰

A fogyatékos, megváltozott munkaképességű személyek (orvosi) rehabilitációja kudarcainak főbb okai Juhász szerint:¹⁰⁰¹

- tudatosságban rejlő akadályok: egy egyesült királyságbeli felmérés szerint a munkáltatók 80%-a nem alkalmaz, és nem alkalmazott megváltozott munkaképességűeket;
- a viszonylag magas, garantált kompenzációs ellátások a munkavállalás ellen hatnak,
- a közlekedési utak és az épületek nem megfelelő akadálymentesítése;
- az orvosok nem képesek megfelelően felmérni a fogyatékosokkal élők képességeit, foglalkoztathatóságuk élettani korlátait;
- a fogyatékos személyek képzettsége elmarad a munkavállalók átlagos iskolázottsági szintjétől;
- a rehabilitációs foglalkoztatás általában nem biztosít szakmai előrehaladást, karriert;
- a megváltozott munkaképességű személy jóval kevesebb elhelyezkedési lehetőséggel bír, mint az egészséges.

Nem lehet pusztán a testi károsodások, sérülések alapján minősíteni az embereket, mert ugyanazon sérülés az önálló életvitel esetében, a mindennapi életben való boldogulás nehézségei szempontjából gyökeresen eltérő eredményeket hozhat. A fogyatékos megítélése még egy adott országban is sokat változ(hat), mint ahogyan ez az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának joggyakorlatának bemutatása során is láthattuk.¹⁰⁰²

Az egészségkárosodás következtében kialakult fogyatékos és rokkantság gazdasági hatásai nem elenyészőek. Az európai államoknak alapvető érdekükké vált, hogy egyrészt a meglévő munkaerő minél biztonságosabb körülmények között dolgozhasson, illetve minél kisebb legyen a humán erőforrás veszteség és így a kieső adóbevételek mértéke, illetve a szociális ellátórendszerekre nehezedő nyomás.

Egy egyesült államokbeli vizsgálat alapján 1980-ban a GDP 6,5%-ára becsülték a rokkantság és a fogyatékos költségét. A kiadások 50%-át tették ki az egészségügyi

⁹⁹⁷ Juhász (A fogyatékos), p. 50

⁹⁹⁸ Cseres-Gergely, p. 10

⁹⁹⁹ Juhász (A fogyatékos), p. 41

¹⁰⁰⁰ http://www.anph.ro/Evenimente/Website_CIF/EN/Matilde%20Leonardi/din_disability_italian_network.htm

¹⁰⁰¹ Juhász (Foglalkoztatási rehabilitáció), p. 151

¹⁰⁰² Lásd bővebben: VI. Fejezet.

ellátás költségei, 40% volt az érintettek és 10% a hozzátartozók által elszenvedett jövedelemveszteség aránya.¹⁰⁰³

Az 1990-es években Hollandiában a munkaképes korú lakosság 9%-a, Svédországban 8%-a, az Egyesült Királyságban 6,5%-a, az OECD országok 6%-a kapott valamilyen rokkantsági juttatást. Hollandiában és Svédországban is a GDP 4,7%-át fordították erre a célra. Az Európai Unióban 1998-ban összességében a GDP 12,6%-át tették ki a nyugdíjellátások kiadásai, melyek 9%-a a rokkantsági nyugdíj.¹⁰⁰⁴

Magyarországon a GDP 9,4%-át képviselik a nyugdíjellátások, s ezen belül 2,3%-ot az összes korhatár alatti rokkantsági nyugdíjkiadások tesznek ki. Magyarország a rokkantsági kiadások terén a világ többi országához képest a felső harmadban látható. A táppénz aránya (az ideiglenes keresőképtelenség mutatója) a rokkantsági nyugdíjhoz képest a fejlettebb országokban magasabb, vagyis a rehabilitációs ellátások kerülnek előnybe a rokkantsági nyugdíjjal szemben. A fejletlenebb országokban – így hazánkban vagy pl. Portugáliában is – a kiadások aránya fordított, vagyis a rokkantsági nyugdíj aránya magasabb a táppénzéhez képest. Magyarországon a rokkantsági kiadások túlsúlya érvényesül, s ez közvetve rámutat arra a tényre, hogy a keresőképtelenség időszakát nem használjuk ki kellőképpen a rokkantság megelőzésére. Ennek a tendenciának a felismerése számos országban a rehabilitációra fordított összegek emelkedését hozta, mert egyértelművé vált, hogy a rehabilitáció többszörösen megtérülő befektetés. Az USA-ban végzett számítások szerint 1 amerikai dollár rehabilitációra fordítása 5,5 US dollár közvetlen nyereséget és 11 US dollár adóbevétel-többletet eredményez.¹⁰⁰⁵ Ezen túlmenően kimutatták, hogy Ohio államában csupán két szolgáltatási iroda által 1985-ben rehabilitált 10673 ember sikeres integrációjának köszönhetően ők maguk 111 millió US dollárt fizettek be a költségvetésnek személyi jövedelemadóként.¹⁰⁰⁶

A károsodás–fogyatékos–rokkantság és a rehabilitáció új szemléleteinek megfelelően a világ számos országában gyökeres változások következtek be:

- *a fogyatékos és a rokkantság minősítési rendszereiben:* a minősítés alapját immáron nem a betegségek, hanem a károsodások okozta funkcióveszteségek, s azoknak a mindennapi tevékenységekre és a munkaképességekre gyakorolt hatásai képezik. Az orvosi vizsgálatok nagy hangsúlyt fektetnek a megmaradt, a fejleszthető képességek és a rehabilitáció lehetőségeinek feltárására;
- *az ellátások kategóriarendszerében:* az új kategóriák a betegségek alapján meghatározott százalékos kategóriahatárok helyett a funkcionális károsodások fokára, a rehabilitálhatóságra, a munkaképesség tényleges alakulására, a szakmai munkaképesség-változásra épülnek;
- *az ellátórendszerek szerkezetében:* a korábban domináló pénzbeli ellátásokkal szemben előnyt élveznek a rehabilitációs ellátások. Az új megközelítést az is ösztönzi, hogy alapvetően átalakult a munka világa, gyorsan növekszik azon munkahelyek száma, ahol pl. háttérbe szorult a fizikai erőlkifejtés, hiszen az információs társadalom gyökeresen új munkafeltételeket teremt.

Az emberi jogok érvényesülése, az esélyegyenlőség biztosítása új keretek közé helyezte a fogyatékos, a rokkantság kérdését is. Az esélyegyenlőség biztosításának feltétele, hogy a fogyatékosokkal élők szinte teljes körét regisztrálják. Többek között ennek tudható be, hogy a fejlett gazdasági, egészségügyi és szociális rendszerekkel rendelkező országokban – paradox módon – mindenhol magas(abb) a fogyatékosokkal élők és a rokkantak aránya. Így pl. az USA-ban csaknem 49 millió ember (a lakosság több mint 19,4%-a) él valamilyen fogyatékossgal; 2/3 részük (29,5 millió fő) munkavállaló korú; 24 millió ember (a teljes populáció 9,6%-a) súlyosan fogyatékos; s egy ugyancsak jellemző adat: a súlyosan fogyatékos emberek 28%-a foglalkoztatott (míg a fogyatékoság nélkül élőknel ez az arány 80%).

¹⁰⁰³ Juhász (A fogyatékossg), p. 42

¹⁰⁰⁴ ibid, p. 42

¹⁰⁰⁵ ibid, p. 42; és Kálmán-Könczei, p. 188

¹⁰⁰⁶ Kálmán-Könczei, p. 95

Nem szabad, hogy megtévesszen minket a rokkantság és a fogyatékoság vonatkozásában a fejlett országok adatainak látványa. Ezen adatok elemzésekor tudni kell, hogy ezekben az országokban

- magas a kimutatott egészségkárosodások, fogyatékoságok és rokkantságok száma és aránya;
- a fogyatékoságot és a rokkantságot nem kizárólag egészségügyi és szociális kérdésként, hanem az emberi jogok érvényesítésének (képzéshez, munkához való jog) kérdéseként kezelik.

Mindezekkel magyarázható, hogy az említett országokban a fogyatékos és a megváltozott munkaképességű emberek számára kialakított ellátórendszerekben a rehabilitációs ellátások mind nyújtásuk idejében, mind jelentőségükben megelőzik a pénzbeli ellátásokat. A megváltozott munkaképesség kezelésének politikájában tehát nem a kiadások csökkentése, hanem a modern társadalmi elveknek megfelelő, gazdasági hasznosságot is eredményező, újfajta munkaerőpiaci részvétel és a szociális reintegráció megvalósítása a fő cél, akár a kiadások növelése, illetve átcsoportosítása révén is, azonban ezek a növekvő adóbevételekkel kompenzálhatók. A statisztikai adatok mögött tehát nem elsősorban a lakosság kedvezőtlen egészségi állapota, hanem az egészségkárosodott emberek sorsa, társadalmi részvétele iránti nagyobb odafigyelés rejlik.

A tanácsadás, a képzés, az átképzés, az elhelyezés és a munkában tartás jelentik a foglalkoztatási rehabilitáció fő irányvonalait. Az egyén képzése mellett elengedhetetlen a munkahelyi környezet alkalmassá tétele a megváltozott képességű ember befogadására, foglalkoztatására. Általános elv, hogy a nyílt, vagyis az ún. elsődleges munkaerőpiacon kell törekedni a foglalkoztatás biztosítására, de bővíteni kell a másodlagos munkaerőpiac foglalkoztatási lehetőségeit is.¹⁰⁰⁷

Egyre nagyobb hangsúlyt kell kapnia a fogyatékoság és a rokkantság megelőzésének, illetve a megváltozott munkaképességű munkavállaló eredeti munkahelyén való megtartásának, szemben a pénzbeli ellátásokkal. Ennek eszközei: a munkába való korai visszatérés biztosítása, rehabilitációs intézkedési terv készítése, a munkavégzés körülményeinek módosítása, valamint a megfelelő, modern törvények megléte, amelyek a megkülönböztetés ellen védenek.

A foglalkoztatási rehabilitáció további eszközei: a védett foglalkoztatás és a célszervezetek működtetése. Sok lehetőség rejlik az új foglalkoztatási formák (pl. „atípusos” munkahelyek, távmunka, otthoni foglalkoztatás) kialakításában is.

5.4 Reformtörekvések az Európai Unió régi és új tagállamaiban¹⁰⁰⁸

A rendszerváltást követő időszakban – Nyugaton is – gyökeres változás következett be a fogyatékosági és a rokkantsági ellátórendszerek tevékenységének filozófiájában, céljaiban és eszközrendszerében. A nyolcvanas évek végétől Franciaországban, Németországban, Hollandiában, Ausztriában, Belgiumban, az Egyesült Királyságban és Finnországban születtek új és korszerű jogi szabályozások. Nálunk 1998. áprilisában született meg a modern rehabilitációs személetet tükröző törvény (Fot.), azonban ennek intézményi garanciái ténylegesen nem épültek ki.

Az USA rokkantsági, illetve a fogyatékos emberekre vonatkozó törvényeinek (1973, 1990) egyik központi eleme a munka feltételeinek ésszerű módosítása, a rokkantak számára való adaptálása. Az ésszerű munkafeltételek (*reasonable accommodation*) nemcsak a munkahely fizikai elrendezésére és berendezésre, hanem a technológia és a szabályok átalakítására is vonatkozik. Észak-Amerikában a törvény azonban csak korlátozott módon kötelez a munkakörnyezet módosítására, míg Európában ez a követelmény általános. Így pl. Németországban minden munkáltató köteles műhelyt, berendezéseket létrehozni és

¹⁰⁰⁷ Juhász (A fogyatékoság), p. 44

¹⁰⁰⁸ *ibid.*, pp. 46-48

fenntartani a fogyatékos emberek (rokkantak) számára. Az ILO 2001-ben végzett vizsgálata¹⁰⁰⁹ az elmúlt 20 év folyamán két fő tényezőt emelt ki a változás mutatójaként:

- a rokkantsági és a fogyatékosági támogatásokra fordított kifizetések rohamos és „elszabadult” növekedése;
- az anti-diszkriminációs politika hiánya, amely miatt a társadalmi-politikai szinten nem megfelelően kezelt fogyatékoság és rokkantság egyben az esélyegyenlőtlenség, az emberi jogok sérelmének egyik legkritikusabb területe.

Egyre nagyobb szerepe van és lesz a fogyatékoság társadalmi kezelésének alakításában és célkitűzéseinek megvalósításában a fogyatékos emberek civil szervezeteinek is. Az állami fogyatékosügyi tanácsok tagjainak jelentős részét a fogyatékos emberek vagy hozzátartozóik, érdekképviselőik alkotják.

Alapvetően két régi, és két új EU tagállam példája állhat Magyarország előtt és mindegyik ország esete nyújthat megoldást. Hollandiában az európai tendenciát jelentő munkahelyi egészségvédelem erősítése mellett az orvosi részvételt erősítették a minősítési eljárásokban, valamint a munkahelyek átalakítását ösztönözték és támogatták. Ennek keretében:

- kiépítették a foglalkozás-egészségügyi orvosi és a munkapszichológusi hálózatot;
- csökkentették a kompenzációs pénzellátások (az ún. helyettesítési ráta) címén kifizethető összegek nagyságát;
- az új orvosi minősítés kritériumai szerint újravizsgálták az 50 évnél fiatalabb nyugdíjasokat;
- felkészítették az elbírálásban érintett orvosokat a szakmai képzés mellett a speciális rokkantsági vizsgálatokra;
- igyekeztek csökkenteni a keresőképtelenséggel kapcsolatos munkakiesést a táppénz intézményének „privatizálásával” (a táppénzt 52 hétig a munkáltató fizeti);
- ösztönözték a munkáltatót a rokkantság megelőzésére, s a rokkantak reintegrációja érdekében anyagi támogatást nyújtottak a munkahelyek átalakítására, a rokkantak foglalkoztatására;
- ösztönözték a részmunkaidős foglalkoztatást.

Egyesült Királyság ezzel szemben a minősítési eljárásban az orvosokon kívül más területek szakembereinek a tudására is alapozott (ez volt a New Deal for Disabled People program). Erre szükség is volt, mivel a rokkantsági kiadások tették ki a társadalombiztosítási kiadások 1/4-ét, s és ez arány dinamikusan nőtt. Megoldásként

- a hangsúlyt a foglalkoztatásra helyezték;
- újraszabályozták a munkaképesség véleményezését, azt az általános orvosok helyett szakértőkre bízták;
- speciális tesztet alakítottak ki a funkcionális kapacitások vizsgálatára, az ún. „minden munka teszt”-et (All Work Test);
- speciális szakemberek (job brokers) segítették a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatását;
- támogatták a munka adaptációját, a munkavégzést segítő eszközök beszerzését, a munkavállalók utaztatását (Access to Work program);
- a betegség korai stádiumában igyekeztek a munkában megtartani a munkavállalókat, speciális hiteket biztosítottak a dolgozni kívánó rokkantak számára (Disabled Person's Tax Credit).

A közép-európai országokra a rendszerváltást követően a fogyatékoság kérdésének „medikalizációja” volt jellemző – az orvosi bizottságok a rokkantsági nyugdíjra való jogosultságot klinikai tünetekre, diagnózisokra alapozták. Az e szemlélet alapján megvalósított minősítési gyakorlat is hozzájárult ahhoz, hogy a rokkantsági nyugdíjasok száma rendkívüli módon megnövekedett, többek közt az állam által korábban fenntartott

¹⁰⁰⁹ ILO (2001)

védett munkahelyek számának csökkenése miatt is. A közép-európai fogyatékosági és rokkantsági politikára azonban jellemző, hogy a kormányok – a nyugat-európai országokkal ellentétben – általában nem vállalkoznak e kényes kérdés rendezésére, a probléma kezelésének gyökeres átalakítására. Ez alól Lengyelország és Észtország a kivétel, ahol bevezették a képesség- és a funkcionális kapacitásvizsgálatokat.

Lengyelországban az orvosi bizottságok helyett hatékonyabban működő, egyénileg dolgozó orvosokra bízta a minősítést. A pénzbeli kompenzációs rendszerek helyett differenciált, több ellátást nyújtó (munkaadaptáció, oktatás, ápolási szolgáltatás stb.) rendszereket vezettek be. A minősítés nem klinikai diagnózisok, hanem a funkciók értékelése alapján történik. Új eljárási rendet vezettek be, új minősítő intézményeket hoztak létre. Az intézkedések eredményeképpen csökkent az új igénylők, s emelkedett a megváltozott munkaképességű foglalkoztatottak száma. Az áttörésnek azonban gátat szabtak az általános foglalkoztatási nehézségek, a foglalkoztatási rehabilitáció korlátai.

Végül Észtország példája lehet tanulságos. A rokkantsági nyugdíjat felváltotta a megváltozott munkaképességűek járadékrendszere, a munkaképesség-csökkenés meghatározásának új kritériumait alakították ki. Az osztályozási rendszer alapjául a WHO által kidolgozott „A funkcióképesség, a fogyatékoság és az egészség nemzetközi osztályozása” rendszerét állították, s a minősítés során az egészségi állapot mellett a szociális, a környezeti tényezőket egyaránt vizsgálják, hasonlóan az Olaszországban elindult kezdeményezéshez. A megváltozott munkaképességűek foglalkoztatását adókedvezményekkel, dotációkkal ösztönzik.

5.5 A fogyatékossgal élő és megváltozott munkaképességű emberek ellátórendszere Magyarországon

5.5.1 A rokkantsági nyugellátások

A fogyatékos emberek társadalmi integrációjának a munkaerőpiachoz való hozzájutást kell tekinteni, ami természetesen számos előfeltevést igényel az oktatás, a képzés és az önálló életvitel terén.

Az ellátórendszerek tekintetében a munkaerő-piaci fogalmakkal operáló, ún. megváltozott munkaképességgel kapcsolatos ellátásokat szabályozó rendszer a legjelentősebb. A rendszert korábban, s bizonyos jogszabályok jelenleg is rokkantsági nyugdíjrendszernek nevezik. Ennek a rendszernek hozzávetőlegesen nyolcszáz ezer magyar állampolgár a tagja. A megváltozott munkaképességet, mint fogalmat az Ft. 58. § (5) bekezdése szabályozza.¹⁰¹⁰ A megváltozott munkaképességgel kapcsolatos támogatásokra, ellátásokra vonatkozóan több ágazati jogszabály rendelkezik és külön a jogszabályok eltérő fogalmat is használnak.¹⁰¹¹ Külön szabály vonatkozik a fogyatékos személyekre a rehabilitálás szempontjából a szociális ágazatban, külön intézményrendszerrel.¹⁰¹²

A rokkantsági nyugdíjellátások rendszerét az 1997. évi LXXXI. törvény szabályozza.

Az ellátórendszer alapvető elemei:

- a.) Rokkantsági nyugdíjellátás a súlyosan egészségkárosodott, az elvárható és célszerű erőfeszítésekkel nem rehabilitálható egyének számára. A rokkantsági nyugdíj alrendszer finanszírozását az Nyugdíjbiztosítási Alap végzi.

¹⁰¹⁰ „m) megváltozott munkaképességű személy: aki testi vagy szellemi fogyatékos, vagy akinek az orvosi rehabilitációt követően munkavállalási és munkahelymegtartási esélyei testi vagy szellemi károsodása miatt csökkennek. Ettől eltérően a 41/A. § alkalmazása szempontjából a megváltozott munkaképességű személy fogalmát külön jogszabály határozza meg”

¹⁰¹¹ 6/1996 (VII.17.) MüM rendelet, 1998. (IV. 19.) MüM rendelet, 30/2000 (IX. 15.) GM rendelet, valamint a 8/1983 (VI. 29.) EüM-PM együttes rendelet.

¹⁰¹² Szocvt. 113/G §

- b.) Rehabilitációs jellegű járadékellátás az Egészségbiztosítási Alapból a rehabilitálható, jelentős egészségkárosodásban szenvedő, megváltozott munkaképességű biztosítottak számára.

A nyugdíjkiadások 2002-2005 között a következők szerint alakultak milliárd Ft-ban:

Évek	Öregségi nyugdíj	Nyugdíj-biztosítási Alap rokkantsági nyugdíj	Egészség-biztosítási Alap rokkantsági nyugdíj	Baleseti rokkantsági nyugdíj	Hozzá tartozói nyugdíj
2002	935,0	213,1	180,2	3,6	185,8
2003	1 037,6	237,8	203,0	3,9	205,6
2004	1 124,8	257,7	221,0	4,2	234,9
2005	1 188,9	274,6	239,4	4,5	263,4
2002-2005	4 286,3	983,2	843,6	16,2	889,7

5.5.2 A foglalkoztatási rehabilitáció

A fogyatékos és megváltozott munkaképességű emberek foglalkozási rehabilitációjának a célja, hogy a munkavégzés ne okozzon további egészségkárosodást és legyen lehetőség munka világába bekapcsolódni. Ennek hiányában a magyar társadalom passzív ellátásokat, azaz pénzbeli támogatást nyújt azoknak, akik (a rendszer szerint) a munka világában nem tudnak részt venni.

Az Ft. szabályozza az un. rehabilitációs hozzájárulás intézményét,¹⁰¹³ amely a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatását kívánja elősegíteni, a tapasztalatok szerint kevesebb sikerrel. Ez lényegében egy olyan „puha” kvótát jelent, ami pénzben „megváltható”. A gyakorlatról sokat elárul az a tény, hogy maga a szociális és munkaügyi minisztérium is inkább megfizeti ezt a hozzájárulást, mintsem alkalmazzon megváltozott munkaképességű személyt. A szabályozás alapján amennyiben a munkáltatónál az általa foglalkoztatottak létszáma a 20 főt meghaladja, és az általa foglalkoztatott megváltozott munkaképességű személyek száma nem éri el a létszám 5 százalékát, azaz a kötelező foglalkoztatási szintet, rehabilitációs hozzájárulást kell fizetni.

A magyar költségvetés ugyanakkor jelentős forrásokat biztosít a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásának támogatására (2004-ben 50 milliárd forint volt, 2005-ben több mint 60 milliárd forint volt az ezzel kapcsolatos kiadás).

A költségek nagyságrendekkel nagyobb, növekvő és „állandó” jellegű kiadásokat okozó tételei a megváltozott munkaképességűek passzív jellegű pénzbeli ellátásainál jelennek meg.

¹⁰¹³ „41/A. § (1) A munkaadó a megváltozott munkaképességű személyek foglalkozási rehabilitációjának elősegítése érdekében rehabilitációs hozzájárulás fizetésére köteles, ha az általa foglalkoztatottak létszáma a 20 főt meghaladja, és az általa foglalkoztatott megváltozott munkaképességű személyek száma nem éri el a létszám 5 százalékát (kötelező foglalkoztatási szint). [...]

(3) A rehabilitációs hozzájárulás éves összege a kötelező foglalkoztatási szintből hiányzó létszám, valamint az (5) bekezdésben meghatározott rehabilitációs hozzájárulás szorzata. [...]

(5) A rehabilitációs hozzájárulás mértéke 2004. január 1-jétől 117 600 Ft/fő/év. Az ezt követő időszakban a rehabilitációs hozzájárulás mértéke a tárgyévet megelőző második év - Központi Statisztikai Hivatal által közzétett - nemzetgazdasági éves bruttó átlagkeresetének 8 százaléka.

(6) A tárgyévi rehabilitációs hozzájárulásnak a törvény szerint meghatározott mértékét a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium 100 Ft-ra kerekítve a tárgyévet megelőző augusztus 31-éig a Magyar Közlöny mellékletét képező Hivatalos Értesítőben teszi közzé.”

A Munka Törvénykönyve 5. §-a tiltja a diszkriminációt,¹⁰¹⁴ s ezen belül a 2000/78/EK irányelvnek való megfelelés érdekében megfogalmazza a munkavállalók hátrányos megkülönböztetésének tilalma helyett az egyenlő bánásmód követelményét.

A megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról a 8/1983. EüM-PM együttes rendelet rendelkezik, amely

- meghatározza a munkáltató feladatait: a munkakörülmények módosításával, más munkahelyre történő áthelyezéssel, más munkára történő betanítással, alternatív munka biztosításával, stb. a foglalkoztatást az eredeti munkahelyen kell megoldani;
- előírja a munkáltatói, az önkormányzati rehabilitációs bizottságok létrehozását;
- munkajogi védelmet biztosít a megváltozott munkaképességű dolgozóknak;
- szociális támogatások nyújtásának lehetőségét írja elő a megváltozott munkaképesség miatt arra rászorulóknak;
- a munkáltatók rehabilitációs tevékenységét segítő kötelezési, dotációs szabályokat ír elő, úgy mint: foglalkoztatási kvóta, kvóta-bírság, a bér és egyéb költség támogatása.

Ez a rendszer azonban több ok miatt nem képes betölteni a nyílt munkaerő-piacon betöltendő szerepét, leginkább azért nem, mert a rendszerváltást követően a vállalatok szerkezete átalakult, a munkavállalók közel kétharmada húsz főnél kevesebb munkavállalót foglalkoztató vállalkozásnál dolgozik és ezekre a szervezetekre nem vonatkoznak a szabályok, valamint nincsenek pontosan rögzítve a rehabilitációs foglalkoztatást végző munkáltatók feladatai, és szakmailag nem kérhető számon a rehabilitációs tevékenység eredménye, az alternatív munkavégzés formái pedig kezdetleges fázisban épültek ki.

5.5.3 Védett munkahelyek intézménye

A védett munkahelyek a nyílt munkaerő-piacon nem foglalkoztatható fogyatékos személyek foglalkoztatására szolgálnak – elvileg. Ennek a formának a célja kettős: a munkavégzés és az átmenet biztosítása a nyílt foglalkoztatás felé, ám az utóbbi feladat gyakorlatilag nem teljesül. Az ilyen munkahelyek létrehozására bejegyzett célszervezetek gazdálkodását az állam jelentős dotációval kompenzálja, ugyanakkor az elérhető nyereségük mértéke korlátozott (6%), közterheik pedig más munkáltatókéval azonosak.

Ma Magyarországon a megváltozott munkaképességű dolgozók jelentős részét a támogatott célszervezetek foglalkoztatják, az állam által kifizetett dotáció jelentős részét (2002-ben 90%-át) ilyen szervezetek vették igénybe.

A sajátos érdekeltségi rendszer miatt a nyílt munkaerő-piacon alig foglalkoztatnak megváltozott munkaképességűeket, a célszervezetek a súlyosan fogyatékos dolgozók megtartásában érdekeltek. A rendszer legnagyobb hiányosságai a következők:

- nem történik rehabilitáció, nem fejlesztik a munkavállalók képességeit;
- nem engedik ki a rendszerből a nyílt munkaerő-piacon dolgozni képeseket;
- a foglalkoztatottak döntő többsége nyugdíjszerű ellátásban (pl. rokkantsági nyugdíjban) is részesül, tehát nem érdekelt a foglalkoztatásban.

A megváltozott munkaképességű munkavállalók támogatott foglalkoztatása tekintetében előrelépés történt 2005-ben. A 176/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet,¹⁰¹⁵ immáron meghatározza a rehabilitációs foglalkoztatás követelményeit, valamint a munkáltatók számára un. akkreditációs kötelezettséget ír elő.

¹⁰¹⁴ „(1) A munkaviszonnyal kapcsolatban az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani.

(2) Az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének következményeit megfelelően orvosolni kell, amely nem járhat más munkavállaló jogainak megsértésével, illetve csorbításával.”

¹⁰¹⁵ A megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjának, továbbá az akkreditált munkáltatók ellenőrzésének szabályairól szóló Korm. rendelet.

Emellett a kormányzat a 177/2005. (IX. 2.) Korm. rendelettel¹⁰¹⁶ újraszabályozta a rehabilitációs foglalkoztatáshoz nyújtható költségvetési támogatásokat (bértámogatás, költségkompenzációs támogatás, rehabilitációs költségtámogatás) is.

5.5.4 Szociális foglalkoztatás

A megváltozott munkaképességűek foglalkoztatása mellett megjelent a szociális intézményekben (nappali, rehabilitációs, ápolást, gondozást nyújtó, illetve átmeneti ellátást biztosító intézményekben) ellátottak és a gondnokság alatt állók munka-rehabilitációs, valamint fejlesztő foglalkoztatása is.¹⁰¹⁷

Az elsődleges cél itt nem a nyílt munkaerő-piacra való közvetlen felkészítés, hanem a szociális intézményben élő személy munkakészségének, testi és szellemi épségének a fenntartása. Ez a foglalkoztatási forma a súlyosan fogyatékos emberek, a pszichiátriai és a szenvedélybetegek részére nyújt – akár a nyílt foglalkoztatási formára való áttérésre is lehetőséget teremtő – foglalkoztatást.

A munka-rehabilitáció után a fejlesztő foglalkoztatás az intézményi szociális foglalkoztatás második lépése. A rendeletalkotók célja az volt, hogy érdekeltté tegyék az intézményeket abban, hogy ne tartsák bent a rendszerben az ellátottakat, hanem segítsék elő egy fejlettebb intézményi és foglalkoztatási formába való átkerülésüket.

5.6 Nemzetközi szakmai szervezetek következtetései

5.6.1 ILO következtetései

Az ILO a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatása tekintetében a megváltozott munkaképességhez közvetlenül kapcsolódó adókedvezmények és jövedelem kiegészítő juttatások rendszerét előnyösebbnek találja, mint a környezettanulmányhoz kötött és a foglalkozástól függő (munkakeresés, munkavállalási kedv) segélyeket, mert ez utóbbiak az elszegényedés és munkanélküliség csapdájához vezetnek, ugyanis a részmunkaidőben dolgozók és a rosszul fizetett alkalmi munkát végzők elveszítenék a segélyeket.

Az ILO a legjobb módszernek a jogegyenlőséget biztosító törvények és állami garanciák együttes alkalmazását látja. A nemzetközi szervezet hozzáteszi azt is, hogy ez csak a társadalombiztosítási programok olyan komplex rendszerével biztosítható, amely négyféle programon nyugszik:

- a) járulékos,
- b) jövedelem-értékelésen alapuló,
- c) szabad elbírálású, valamint
- d) foglalkozással kapcsolatos programon.

5.6.2 Az OECD megállapításai és következtetései

Az OECD 2002-es és 2003-as elemzésében¹⁰¹⁸ arra következtetésre jut, hogy az országoknak változtatniuk kell azon az állásponton, hogy a fogyatékos ember nem tud dolgozni. Továbbá el kell választani a képességeket a különböző ellátásokhoz való jogosultságoktól. A fogyatékoság automatikusan még nem jelenthet akadályt a munkavégzésben.

¹⁰¹⁶ A megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásáról

¹⁰¹⁷ 2005. évi CLXX. tv. (Szocvtv. 99/B § (1) bek.)

¹⁰¹⁸ Transferring Disability into Ability: Policies to Promote Work and Income Security for Disabled People, Paris, 2002 és Disability programmes in need of reform, Policy Brief, OECD, 2003

Az egészségügyi kondíciókat rendszeresebben kellene vizsgálni és a változó technikai és munkahelyi formák lehetőségeihez kellene igazítani. Szükséges, hogy a pénzügyi ellátások és a munka világába való (vissza)térés között egyensúly legyen és ösztönzőleg hassanak egymásra.¹⁰¹⁹ Tehát, ha valaki dolgozni kezd fogyatékos létére, ne automatikusan szűnjön meg minden támogatás, de legyen érdekelt abban, hogy a munkaviszonyt hosszú távon fenntartsa, ugyanakkor elégséges védelmet kapjon, amennyiben a munkahely megtartása mégsem sikerül neki. Farkas szerint az OECD 1996-ban és 1997-ben publikált tanulmányaiból¹⁰²⁰ az derült ki, hogy azok a programok a legeredményesebbek, melyek elsősorban a munkavállalókat ösztönzik. A legjobb eszközök pedig az egyéni igényekre szabott álláskeresési tanácsadás és támogatás.¹⁰²¹

Számos országban (Ausztria, Dánia, Spanyolország, Svédország, Svájc) a rehabilitációs programokban való részvétel a feltétele a fogyatékosági támogatáshoz való hozzájutásnak. Csupán a pénzügyi ellátás biztosítása a fogyatékos emberek számára az OECD szerint elégtelen az integráció szempontjából, ehelyett „Aktivizálási Csomag”¹⁰²² kialakítására lenne szükség, amely minden egyes fogyatékos személy egyéni szükségleteire lenne kialakítva.¹⁰²³ Ez leginkább a brit modellt idézi számomra azzal, hogy a szociális támogatást akkor kívánja folyósítani, ha a fogyatékos személy (aki képes is és motivált is) részt vesz az integrációs programokban. Ennek a felfogásnak megfelelően Egyesült Királyság és Hollandia csökkentette a fogyatékosági pénzügyi ellátást 1995 és 1999 között, míg Európában Németország, Ausztria, a tengerentúlon pedig az USA és Kanada növelték.¹⁰²⁴ Ismert az a megoldás is, hogy a rehabilitációs időszak alatt külön juttatást kapnak a fogyatékos emberek: Dániában, Franciaországban, Portugáliában és Svédországban.

Mindezeket túlmenően a nemzetközi szervezet szerint az is szükséges, hogy maguk a fogyatékos emberek is aktívabbak legyenek saját sorsuk jobbra fordulása érdekében, valamint azt is fel kell ismerni, hogy azért, mert valaki munkához jut, nem szabad, hogy elveszítse korábbi juttatásait, legfeljebb fokozatosan. Ehhez természetesen megfelelő tudású és felkészültségű apparátusra van szükség.¹⁰²⁵

Ezért Magyarországnak is (fájdalmas) lépéseket kell tennie annak érdekében, hogy a nyugati társadalmakban már észlelt problémákat és rejtett aknákat még időben semlegesíteni tudja. A lépések azért fájdalmasak, mert Cseres-Gergely szerint az inaktivitás egyik legnagyobb problémája az, hogy sok esetben a jövedelmek változása nem komoly érv a munkapiacra való visszatérés mellett.¹⁰²⁶ Számítása szerint „az egy főre vetített háztartási jövedelem átlagosan 13 százalékkal csökkent, ha foglalkoztatott ment nyugdíjba, és nem volt tapasztalható változás, ha munkanélküli tette ugyanezt.”¹⁰²⁷

¹⁰¹⁹ OECD, pp. 4-5

¹⁰²⁰ Pushing ahead with Strategy (1996), Lessons from Member Countries' Experience (1997)

¹⁰²¹ Farkas, p. 124

¹⁰²² „participation package”

¹⁰²³ OECD, p. 5

¹⁰²⁴ ibid, p. 5

¹⁰²⁵ ibid, p. 7

¹⁰²⁶ Cseres-Gergely, p. 41

¹⁰²⁷ Ibid, p. 40

IX. Összefoglalás

Célom az volt, hogy a fogyatékos emberekre vonatkozó jogfejlődés kialakulását, fejlődését, történetét és eredményeit kellő mértékben és mélységben átvilágítsam. Nem volt célszerű azonban az önálló életvitelre alkalmas fogyatékos embereket érintő jog érvényesülésének hatását vizsgálni, mert nem kívántam a szociálpolitika és a szociális ellátórendszer - felfogásom szerint: mint a foglalkoztatásban megnyilvánuló kudarcok kezelésének eszköze – területére kalandozni a korlátozott terjedelem miatt.

Annak ellenére, hogy a fogyatékosügy nem kiemelt prioritása egyik állam társadalomfilozófiájának sem, jelentősége immáron tagadhatatlan, választásokat eldöntő politikai folyamatok részesévé vált a XXI. század elejére.

1. Megkülönböztetett megkülönböztetés: a meggyőzés fontossága és a pozitív diszkriminációban rejlő veszélyes, ámde nagy lehetőségek

Mélyen egyetértek *Dworkin* véleményével a tekintetben, hogy alkotmányossági kérdésekben sokszor a saját, egyéni erkölcsi mérce lehet az új mérték: „*[N]emcsak elismerem, de hangsúlyozom is, hogy az alkotmányos kérdésekről való véleményalkotást érzékenyen befolyásolja a politikai meggyőződés. Másképpen nem is lennének képesek a jogtudósokat konzervatívként, mérsékeltként, liberálisként vagy radikálisként osztályozni, még annyira sem, mint most. [...] Az alkotmányos politikát szerintem zavarja és sérti az az álságos vélekedés, hogy a bírók – mintha legalábbis nem akarnák a hatalmat – politikailag semleges stratégiát tudnak követni az Alkotmány értelmezésénél.*”¹⁰²⁸ A hátrányos megkülönböztetés összetett és komplex dolog – és egyben az egyik – még ha nem is realizáltan a napi közbeszédben – legfontosabb politikai kérdés is. Sokak szerint nem is érdemes, nem is kell küzdeni ellene. *Friedman*, a Nobel-díjas közgazdász maga veti fel, hogy általában van-e értelme diszkriminációról beszélni egyáltalán. Ezt azzal magyarázza, hogy nehéz a diszkriminációt úgy értelmezni, mint egy rossz „ízlést”, amit nem osztunk. Példának az énekesek közti választást hozza fel, mert ott „természetes” a választás, senki sem panaszkodhat amiatt, hogy azért nem veszik a lemezeit, mert éppen „fekete”.

Azt viszont diszkriminációnak tekintjük, ha azért nem akar egy kisbolt felvenni egy embert eladónak, mert egy kisebbséghez tartozik. Ha – ideiglenesen – beleavatkozunk, és állami kényszerrel – mások szabadságának vagy tulajdonjogának korlátozásával – megköveteljük, hogy akkor is fel kell vennie egy kisebbségi dolgozót, ha a negyed lakói inkább máshol vásárolnak, akkor ez mindenki számára hátrányos: a kisebbségi dolgozó és a bolt tulajdonosa elveszti megélhetését, a vásárlók pedig magasabb árat fizetnek a termékért a csökkenő kínálat miatt. Legalábbis rövidtávon.

A fordított logika is visszássághoz vezet: ha valaki (vagy például az állam) úgy gondolja, hogy a kisebbségek mindig hátrányos helyzetben vannak és ezért ő (vagy az állam) mindig pl. a kisebbséghez tartozó embereket részesíti előnyben, akkor ez azt eredményezi, hogy börzsin alapján szintén megkülönböztetik az embereket – méghozzá egy bizonyos szempontból, mondhatni egyfajta „kollektív bűnösség” alapján. *Friedman* szerint a leghelyesebb, ha úgy járunk el, hogy meggyőzzük az embereket arról, hogy a börzsin tulajdonképpen lényegtelen vonás.¹⁰²⁹

Ennek felismerésére azért van szükség, mert a társadalmi norma egy különleges, „önjáró” folyamat eredménye. *Elster* szerint „*[a]mikor az emberek normáknak engedelmeskednek, gyakran egy bizonyos eredmény lebeg a szemük előtt: elkerülni mások rosszallását. A normavezérelt viselkedést a társadalmi szankciók fenyegetése támogatja, ami racionálissá teszi a normakövetést. [...] Ha egyszer már interiorizálták a normákat, még*

¹⁰²⁸ Dworkin (Alkotmány), p. 25

¹⁰²⁹ Friedman, pp. 120-124

akkor is követik őket, ha megsértésük észrevétlen, és nem fenyegetik szankciók.”¹⁰³⁰ Ennek klasszikus példája az, hogy az ember akkor sem szemetel egy üres parkban, ha tudja, hogy nem látja senki.

McCrudden nagy ívű munkájában kifejti, hogy az utóbbi időben nagyobb szakmai vita kezd kibontakozni az egyenlő bánásmód témakörében. Felmerül ugyanis az a veszély, hogy az európai esélyegyenlőségi politikák között egy hierarchia kezd kialakulni,¹⁰³¹ annak ellenére, hogy – minthogy korábban említettem – az EU nem kívánja ezt.¹⁰³² Az oxfordi professzor hivatkozik *Fredmanra*, aki fontossági sorrendet állít fel: a faj és etnikum, majd a nem, aztán a kor, a vallás, szexuális irányultság és végül a fogyatékoság, mint megkülönböztetés alapjául szolgáló tényező elleni küzdelem kerül a „listájára”. *Waddington* szerint egyértelműen a nemi alapú anti-diszkrimináció élvezi a legnagyobb EU-s jogi védelmet. *Bell* és *Wintemute* helyesen teszi fel azt a kérdést, hogy egyáltalán miért van szükség külön-külön (tartalmú és terjedelmű) jogszabályokra, ha mindenkre vonatkozóan egyenlő fontosságúnak tartanánk a hátrányos megkülönböztetés elleni harcot.¹⁰³³ Márpedig, ha ez így van, hogy különbségek vannak magukban az egyenlő bánásmódot szabályozó jogszabályokban, akkor felmerül a kérdés, hogy valójában mi is az esélyegyenlőség.¹⁰³⁴

Schiek elképzelhetőnek tart egy másik felosztást is az RSZ 13. cikkelyével kapcsolatosan a megkülönböztetés területén. Első kategóriaként a tulajdonságot jelöli meg, ez vonatkozhat: fajra, nemre és részben a fogyatékoságra. A második jellemző a biológiai állapot: nem, kor és fogyatékoság. Végül a harmadik kategória a választott „életvitel”: vallás, nemzetiség, szexuális irányultság, politikai meggyőződés.¹⁰³⁵ (Ez utóbbi kategóriánál a legkönnyebb elkerülni a megkülönböztetést, mert nem „evidensek”, ezért sem foglalkoztam velük ebben a dolgozatban.)

Az esélyegyenlőség kapcsán *Milton* és *Rose Friedman* közös munkájukban kitértek arra, hogy két szellemi irányzat, létezik ebben a kérdésben. Az egyik „csupán” az esélyek megadásában gondolkodik, míg a másik a hátrányos társadalmi háttérrel rendelkező csoportok kezelésekor az eredmények egyenlőségében véli a megoldást. A két iskola alapvetően különbözik egymástól, hiszen az esélyegyenlőség az „*Une carrière ouverte aux les talents*”, azaz a szabad pályát kívánja biztosítani a tehetségesek számára.¹⁰³⁶ A másik, az eredményegyenlőséggel jellemezhető elgondolás pedig a szabadság korlátozásával kívánja a hátrányos helyzetűek javát előmozdítani, és azt mondja, hogy mindenkinek egyszerre kell célba érnie és nyernie. Mindezen ideológiák a kormányzati lépésekre lefordítva lényegében azt jelentik, hogy az esélyegyenlőség a szabadságot növeli, míg az eredményegyenlőség a szabadságot korlátozza, és visszaélésre adhat alkalmat.¹⁰³⁷

Az esélyegyenlőség kizárólag csak úgy értelmezhető, hogy a tehetséges, de „objektív” hátrányos helyzetűek számára az átlagosnál is jobb körülményeket, több segítséget kell adni, méghozzá a „kiindulási pontnál.” Nem azért, mert valamelyik – itt: fogyatékosággal élők – csoporthoz tartozik az illető és valamilyen múltbeli megkülönböztetés társadalmi szintű kompenzálása vagy a sokszínűség társadalmi elfogadtatása lenne csak a cél, hanem azért is, mert ugyanazokkal a – pl. a munkavégzés szempontjából – releváns képességekkel rendelkezik a fogyatékos személy, mint más jelentkezők egy adott állásra, azonban az egyéni mérlegelés (egyéni szempontok figyelembe vétele) alapján mindezen képességek (végzettség) elérése érdekében tett különleges és nyilvánvalóan komoly egyéni erőfeszítéseket honorálja a „társadalom”. Ebben az esetben ez a politika nem mások ellen irányul, hanem az egyéni érdemeket, erőfeszítéseket honorálja, s ezért igazságos is. Akiknek viszont tehetségből, szorgalomból kevesebb jutott, azoknak egy

¹⁰³⁰ Elster, pp. 122-123

¹⁰³¹ McCrudden, 2003

¹⁰³² 2000/750/EK határozat 5. pontja.

¹⁰³³ McCrudden, 2003

¹⁰³⁴ McCrudden szerint öt lehetséges értelmezése lehet az egyenlőségnek: 1. ésszerűségeen alapuló egyenlőség. 2. egyének számára biztosított igazságon alapuló egyenlőség. 3. egyenlőség, mint csoportnak biztosított igazság. 4. kulturális sokszínűséget biztosító egyenlőség. 5. részvételben nyújtott egyenlőség biztosítása.

¹⁰³⁵ Schiek, pp. 309-310

¹⁰³⁶ Milton és Rose Friedman, p. 134

¹⁰³⁷ ibid, pp. 136-137

alacsonyabb szintű, un. szociális (esélyegyenlőségi) minimumot kell biztosítani az emberi méltóság és társadalmi szolidaritás alapján, amennyiben rászorulnak. Mindebből következően **nem indokolt, hogy csupán a hátrányos helyzet miatt önmagában bármikor, bármilyen esetben biztosított legyen egy olyan ellátás, vagy szociális többletjog biztosítása, amely a minimumot meghaladja.**

Egyenlő esély – *Lehoczky Kollonay* szerint a nők esélyegyenlőségének megteremtése esetében is – a „kiindulási pont”-hoz kötődik. Így annak előmozdítása (pl. képzés, képzési feltételek, társadalmi környezet alakítása) csak itt képzelhető el. *„Ebből következik, hogy a kvóták pusztán alkalmazása növelheti ugyan a nők számát és arányát az adott intézményekben, illetve munkakörökben, de nem segít általában a női esélyegyenlőség előmozdításában, tehát az irányelvben megengedett kivétel a kvótákra nem alkalmazható. [...] Az irányelvben kivételként megengedett, nemek közötti különbségtétel elsősorban olyan intézkedéseket enged a tagállamoknak, amelyek a nemek közötti ténylegesen fennálló különbség (biológiai különbség, terhesség, anyaság) nőkre nézve hátrányos következményeit hivatottak kompenzálni, amelyek tehát megjelenésükben (formailag) diszkriminatívak, de hatásukban a tartalmi, azaz tényleges egyenlőséget mozdítják elő, illetve teremtik meg.”*¹⁰³⁸

Ezért az Európai Bíróságnak a Kalanke- vagy Marschall-ügyben kifejtett (a nők esélyegyenlőségére vonatkozó) álláspontjához hasonlóan, annak analógiájára lehet és van lehetőség a fogyatékos emberek pozitív diszkriminációjára: amennyiben a fogyatékos ember ugyanazokkal a képességekkel, a munka elvégzéséhez szükséges ismeretekkel és kompetenciákkal rendelkezik, mint a konkrét állásra pályázó többi versenytárs – kivéve, ha nincs más olyan ok, ami a másik irányába *„mozdítja el a mérleg nyelvét”* –, és akkor – de csak ebben az esetben –, neki kellene az adott állást megkapnia. Ez egyben a meggyőzés politikáját is nagymértékben segítené, hiszen egyszersmind valóban alkalmas személyek kapnának bizonyítási lehetőséget is. (E tekintetben a kvóta-rendszer hatékonysága felülvizsgálatra szorulhat.)

A probléma azonban kettős, ahogy *Lehoczkyné Kollonay* kifejti: *„[...] nem vitásan igaz, hogy kvóták felállítása nem elsődleges, hanem sokkal inkább az utolsó helyen alkalmazandó eszköz az egyenlő esélyek megteremtésében: a „célállomásnál” történő beavatkozáshoz képest a hátrányos helyzetek és diszkrimináció felszámolásában lényegesen többet jelent az „induláskor” adott segítség, azaz egyenlő esély biztosítása az oktatásban, továbbá a társadalmi környezet megváltozása vagy megváltoztatása.”*¹⁰³⁹

Ugyanakkor az is kiderült, hogy a felvilágosító kampányok önmagukban nem elégségesek az esélyegyenlőség növelésére: az Európai Bizottság és egyes tagállamok – különösen Finnország – úgy vélekedtek a *Marschall-ügy* során, hogy kizárólag a felvilágosító-tanácsadó-jellegű tevékenységekre épülő intézkedések nem hoztak eredményt.¹⁰⁴⁰ Ahhoz tehát, hogy a mindenkit megillető jogokat gyakorolhassák a fogyatékos emberek, olyan garanciákra, mondhatni – *Bragyova* volt alkotmánybíró véleményét tolmácsolva – több(let) jogokra van szükségük, amelyek nem a tartalmukat illetően mélyebbek, vagy erősebbek az emberi jogoknál, hanem azokat alátámasztják, meg-, illetve kísérik, hogy elhárítsák a társadalmi hátrányt.¹⁰⁴¹

2. Várható és radikális változások Európában – az európai szociális modell jövője: társadalmi szolidaritás és a közmorál fontossága

A Világgazdaság című napilap 2005. decemberében közölt egy indulatos cikket a várható demográfiai tendenciákról és azok következményeiről – *„Ki fog dolgozni 2021 után?!”* címmel.¹⁰⁴² Az IBM és a GKleNet felmérése alapján Magyarországon 500 (50 főnél

¹⁰³⁸ *Lehoczkyné Kollonay (Árnyak és árnyalatok)*, p. 89

¹⁰³⁹ *ibid.*, p. 90

¹⁰⁴⁰ C-409/95, 16. pont

¹⁰⁴¹ *Bragyova*, p. 176

¹⁰⁴² www.vilaggazdasag.hu, 2005..12.19.

többet foglalkoztató) céget kérdeztek meg különböző témában és kiderült, hogy egyikőjük sem kíván 45 év feletti dolgozót felvenni és lényegében támogatják a korai nyugdíjazást, a rokkantossitást. Ez a felfogás – ha így marad – katasztrófát fog jelenteni.¹⁰⁴³

Az Európai Unió statisztikái szerint a következő nemzeti fejlesztési terv (2007-13) végére Európa demográfiai és termelékenységi képe radikálisan megváltozik. A demográfiai előrejelzésekről és az egy főre eső GDP-re vonatkozó OECD prognózisról korábban már szóltam az idősödés kapcsán, azonban egy másik fontos, a gazdaság működésére vonatkozó adatot is figyelembe kell vennünk, méghozzá a termelékenységi mutatót. Kőnczei szerint a munka termelékenységében drámai változások várhatók a jelenlegi tendenciák mellett: a népesség előregedéséből fakadó szociális többletterhek miatt az 1983-as szintnek a nyolcszorosára, az 1999-es szintnek pedig a két és fél, háromszorosára lenne szükség. Ez pedig a szakember szerint nem érhető el jelenleg, így az európai polgárok életszínvonalának jelentős csökkenésére van kilátás.¹⁰⁴⁴

Az un. európai szociális modell jövője sok kérdést tartogat számunkra. Liebfried-Pierson szerint: „Az európai integráció folyamata a szociálpolitika terén a tagállamok szuverenitását (mely alatt törvényes felhatalmazást értünk) és nemzeti autonómiáját (mely alatt tényleges szabályozási képességet értünk) egyaránt erodálta”.¹⁰⁴⁵ Liebfried-Pierson hozzáteszik, hogy: „[...] komoly bizonyíték van arra, hogy a „piaci kérdések” és „szociális kérdések” gondos elválasztásának elképzelése tarthatatlan.”¹⁰⁴⁶ A tagállamok „rugalmatlanságát” az is okozza, hogy a II. világháború után bekövetkező geopolitikai és globalizációs változások miatt úgy tűnik, hogy a nemzeti szintű, jóléti programok, szociálpolitika maradt az egyik, ha nem az egyetlen kulcsfontosságú terep a hazai politikusok számára. Eközben látható, hogy a gazdaság „spillover” hatása immáron tagadhatatlan, és az euró megjelenésével ez a nemzeti hatáskör, vagy inkább tényleges mozgástér tovább szűkült, amelyben nem kis szerepet játszik az üzleti erők hatalmának a növekedése is.¹⁰⁴⁷

A szociális kiadások lefaragása mindig szóba kerül, ha a szociális teher az államon nő. Igaz ugyan, hogy az USA-ban a kormányzat, az állam mindössze 15%-ot költ szociális kiadásokra, szemben az EU 20-26%-ával, azonban a magánbiztosításokkal együtt az USA a GDP-nek ugyanakkora részét fordítja erre a területre. Az már más kérdés, hogy az európai országokban a nagyon szegények aránya alacsonyabb, mint a tengerentúlon.¹⁰⁴⁸ Vladimír Spidla, az Európai Bizottság foglalkoztatási, szociális és esélyegyenlőségi ügyeiért felelős biztosa szerint elkerülhetetlen lesz a nyugdíjkorhatár emelése, mert az Európai Bizottság számítása szerint 2050-re minden egyes évvel, amellyel emelkedik a nyugdíjkorhatár, körülbelül 20%-kal csökken a várható pénzügyi többletterh.¹⁰⁴⁹

Liebfried-Pierson szerint a szociálpolitikai reformok terén a négy európai alapszabadság egyike, a szolgáltatások szabadsága válhat még komoly konfliktusok forrásává.¹⁰⁵⁰ A személyek szabad mozgásának biztosítása fontos, azonban az USA-hoz hasonlítva az EU belső mobilitása csekély mértékűnek (1999: 5 millió) mondható, tehát a szolgáltatások fogják inkább átlépni a határokat, veszélyeztetve a nemzeti szolgáltatókat. Ezt még tetézi az is, hogy immáron a szociális juttatások jelentős részét a tagállam nem korlátozhatja pusztán saját állampolgáira (állampolgárság alapján történő megkülönböztetés tilalma), és ahhoz sem ragaszkodhat, hogy az általa adott juttatás csupán a területén élők számára legyen hozzáférhető. „Ha [a] teljes de jure fennhatóság jelenti a szociálpolitikában a szuverenitást lényegét, akkor az EK-ban ez már megszűnt létezni”.¹⁰⁵¹

¹⁰⁴³ Lovászy-Sziklai (Európai szociális modell), p. 18

¹⁰⁴⁴ Kőnczei (hátrányos helyzetű), p. 141

¹⁰⁴⁵ Liebfried-Pierson, p. 230

¹⁰⁴⁶ ibid, p. 231

¹⁰⁴⁷ ibid, p. 234

¹⁰⁴⁸ Begg-Berghman, pp. 182-183

¹⁰⁴⁹ Spidla (EU's response), p. 2

¹⁰⁵⁰ 2003-ban az Európai Bizottság Zöld könyvet (COM(2003) 270) adott ki a közszolgáltatások európai harmonizációjáról, azonban a konzultációk lezárultával 2004 májusában kiadott Fehér Könyv (COM(2004) 374) már arról szólt, hogy a téma nem aktuális.

¹⁰⁵¹ Liebfried-Pierson, pp. 242-244

Az EU lehetőségeit – de facto – korlátozza a gazdasági verseny dinamikája: az egységes piac az alacsonyabb forgalmi adó tartamokhoz való igazodást támogatja, ami csökkenti a kormányzatok költségvetési bevételeit. Ennek kompenzálása más (pl. személyi jövedelem) adókulcsok emelésével lehetséges, ami viszont kellemetlen a politikusok számára. Ezzel a folyamattal az áll szemben, hogy a nyolcvanas években a fejlett ipari országokban tapasztalt adópolitikák alapján McRea azt a következtetést szűrte le, hogy a lakosság nem a magas adózást utasította el, hanem a magas adókulcsokat.¹⁰⁵² Nem telt el még egy emberöltő sem, és úgy tűnik, hogy személyi jövedelemadó emelésekre kell felkészülnünk, ha a meglévő szolgáltatások színvonalát tartani akarjuk.

Az európai szociális modell jövőjét alapvetően a demográfia is befolyásolja. Ahogy McRea 1996-ban kifejtette, a fejlett ipari országoknak drámai módon szükséges alkalmazkodniuk az új helyzethez és az élet minden területén változtatásokat kellene eszközölniük, így a munkaerő-hasznosításában is. Maga a munkanélküliség fogalma is meg fog változni, mert egyre inkább jellemzőbb lesz a munkahelyek instabilitása és az életen át tartó tanulás fontossága.¹⁰⁵³ Ez utóbbi alapja a jó közoktatás, az egyre jobb színvonalú, és a piaci igényekre jobban reagáló felső- és felnőttoktatás, a munkaerő-hasznosítás másik feltétele pedig a megfelelő egészségügyi rendszer. A szellemi munka, mint szolgáltatás válik értékke és egyre kevésbé a fizikai, termelőmunka.¹⁰⁵⁴ A fogyatékos embereknek csupán kis százaléka korlátozott a szellemi funkcióiban, a többi csoport számára egy befogadó, inklúzív és akadálymentes oktatási rendszer megfelelő alapot adhatna az integrációhoz.

A társadalmi szolidaritás kérdése nem lebecsülendő. Azok az országok, amelyek elfogadják, hogy alapvetően alacsony színvonalú állami szolgáltatásban részesülnek azok az emberek, akik nem tudnak jobb szolgáltatást venni, hosszú távon nem maradhatnak gazdagok. McRea szerint ezen országoknak a munkaereje kevésbé lesz képzett, egészségi állapotuk rosszabb lesz, több szociális problémával fognak küzdeni is, mint azokban az országokban, ahol megőrzik az elfogadható szintű – hatékony – állami szolgáltatásokat.¹⁰⁵⁵ Ehhez viszont a demográfiai tendenciák miatt növekvő (adó)bevételekre lesz szükség. McRea szerint az igaz feszültség tehát nem a kiskeresetűek és nagykeresetűek, hanem a dolgozók és a nem dolgozók között fog kialakulni.¹⁰⁵⁶

Természetesen az is egy lehetőség, hogy például a nyugdíjkorhatárt a bismarcki megoldás alapján felemelik az átlagos életkor végéhez, illetve magát a nyugdíjas jogviszonyt szüntetik meg, persze nem ilyen direkt, hanem csomagolt formában. Czúcz szerint a nyugdíjrendszerre nehezedő nyomás elsősorban nem az elöregedéssel kapcsolatos, hanem egyre inkább szerepet kapnak a különféle politikai szempontú szabályozásból fakadó következmények is, ami önmagában nem is véletlen, hiszen a modern nyugdíjrendszerek állami beavatkozással jöttek létre.¹⁰⁵⁷

Másrészt a morális kérdések is egyre hangsúlyosabbak lesznek. A McRea által hozott példa is jól szemlélteti, hogy a társadalmi és egyéni felelősség kérdései minden bizonnyal fel fognak vetődni, fel kell, hogy vetődjenek. Szemforgató hamis politika az, amelyik azt mondja, hogy nincsenek morális kötelezettségek és értékek egyéni szinten. A szerző egy családjogi példát hoz, nevezetesen, hogy: „[...] helyes-e olyan embereket, akiknek a házassága fennmarad, arra kérni, hogy keresetük egy részét adják oda azoknak az embereknek, akiknek a házassága felbomlik?” Mindaddig, amíg az elváltak és a gyermekeket egyedül nevelő szülők kevesen voltak, ez nem volt komoly ügy, mivel az átirányított pénzösszeg a teljes államháztartáson belül annyira elenyésző volt.¹⁰⁵⁸ Szemléletbeli kérdést vet fel az is, hogy mi számít idős kornak. Hartrais szerint ugyanis ma 60 évesnek lenni lényegesen mást jelent, mint amit az 1920-as, vagy az 1930-as években

¹⁰⁵² McRea, p. 222

¹⁰⁵³ Külön kiemelte ezt az idők esetében Spidla biztos is, Spidla (Modernising), p. 5

¹⁰⁵⁴ McRea, p. 123-129

¹⁰⁵⁵ ibid, p. 221

¹⁰⁵⁶ ibid, p. 224

¹⁰⁵⁷ Czúcz (Nyugdíjak)

¹⁰⁵⁸ McRea, p. 233

jelentett, mert ma már kb. 20 évvel élnek tovább az emberek, mint akkoriban. Kutatások szerint a 75 éven felüliek csupán 10%-a szorul mindennapi (egészségügyi) ellátásra.¹⁰⁵⁹

Spidla biztos 2005. júniusában úgy fogalmazott, hogy az európai szociális modell a demokrácia alapja Európában és ennek így is kell maradnia és nem szabad engedni, hogy bekerüljön egy „történelmi múzeumba.” A reform során nem a célkitűzést magát kell megváltoztatni, hanem az azt működtető rendszert.¹⁰⁶⁰ A feladat óriási, mert a modern Európa még sosem szembesült olyan helyzettel, amikor gazdasági növekedést kellett produkálnia csökkenő népességgel.¹⁰⁶¹

Az európai szociális modell jövője azon múlhat, hogy a demokratikus, politikai pártok hogyan képesek összeegyeztetni az adott ország hosszú távú céljait és a politikai versenyfutások rövid szakaszait. Tisztázni kell, hogy egyáltalán mit nevezünk egy ország ilyen irányú céljának, hogyan különíthető el, értelmezhető az egyes társadalmi csoportok céljaitól.

3. A fogyatékos emberek jövője a tudomány fényében: az egyén szabadsága az államtól és a családtól

A korábbi fejezetekben kísérletet tettem arra, hogy bemutassam a fogyatékos emberekre vonatkozó jogok katalógusát és figyelmet fordítottam a foglalkoztatási problémáikra is. Annak ellenére, hogy az adataink szegényesek, az amerikai és az európai helyzet a foglalkoztatottsági szint tekintetében nem különbözik egymástól drámaian, ahogyan azt egy közös brüsszeli USA-EU munkabizottság 2003-ban megállapította.¹⁰⁶²

Dolgozatomban több mindenre kívántam rámutatni. Először is arra, hogy a tudományba vetett kritikátlan hit sokszor és sok helyen tragédiákhoz vezetett. Ez részben annak is köszönhető, hogy a felvilágosodást követően gyengültek azok a normák, erkölcsi szabályok, amelyek az ember, mint lény (korábban: teremtmény) értékét védtek. A tudományba vetett hit erősödése együtt járt az erkölcs relativizálásával. Ennek eredményeképpen a diktatúrák, a tömegmozgalmak kialakulásával és a régi társadalmi struktúrák térszűkítésével a jog, a vallás és az erkölcs helyébe gyakran lépett a lecsupaszított tudomány (tudományosság), mint megoldás.

Talán ezért érdekesnek és igaznak tűnhet az a megállapítás is, hogy a fogyatékos emberek leginkább éppen a modern társadalmak kialakulásakor kerültek nehéz helyzetbe. Természetesen ez a logika azt is feltételezi, hogy a társadalmi osztályok elpusztítása, a népiirtások és genocídiumok is éppen annak a logikának köszönhetőek, hogy a társadalmat tudományos módszerekkel irányítani kívánók az embereket csupán hús-vér tárgyaknak tekintették és mind a kommunistákra, mind később a nációkra jellemző nagy társadalomátalakító kísérleteik is bizonyítják: szerintük vannak olyanok, akiket az állami erejével kell elsöpörni az útból a többség boldogulása érdekében.¹⁰⁶³ Peter Singer bioetikus (növekvő ismertségű) felfogása komoly vitákra ad okot napjainkban: Singer az utilitarizmus nevében úgy gondolja, hogy a súlyos fogyatékossgal születő csecsemők esetében a szülők megölhetik gyermeküket.

A genetika – éppúgy, mint korábban az atomfizika, vagy nuklerális energia – felhasználása napjaink részévé fog válni és így az (lesz) a kihívás, hogy hogyan bánunk ezzel a lehetőséggel. Nem elképzelhetetlen, hogy a súlyos fogyatékossgal születő emberek számára több betegség esetében látványos eredmények és eljárásbeli megoldások születnek a közeljövőben, amikor egész testrészek „kicserélésére” lesz mód. A genetikának, akár csak a nuklerális energiának olyan hatásai lehetnek, amelyek kései utódaink életét is befolyásolhatják. A helyzet drámaiságát jelzi, hogy gyakorlatilag azt sem tudjuk, hogy a

¹⁰⁵⁹ Hartrai, p. 149

¹⁰⁶⁰ Spidla (Modernising), p. 2

¹⁰⁶¹ Europe's population is getting older. How will this affect us and what should we do about it?, European Commission, 2005.03.15., p. 2

¹⁰⁶² Access of People with Disabilities to Employment: EU-US Seminar, Brussels, 17-18 November 2003

¹⁰⁶³ Lovász (Szemelvények a fogyatékossg megítéléséről), p. 41

genetikailag módosított élelmiszerek milyen hatást fejtenek ki hosszú távon, nem beszélve 2-3 generációs időintervallumról. Mint ahogy a brit példánál említettem, az ellentmondásos tendenciák léteznek és talán erősödni is fognak. Az Egyesült Királyság az EU tagja, tisztában van azzal, hogy mit tartalmaz az Alapjogi Karta és mégis lehetővé teszi a biztosítók számára, hogy bizonyos genetikai tulajdonságok miatt diszkrimináljanak embereket (a biztosítási kockázatközösség költségeinek a csökkentése érdekében), míg Svédország¹⁰⁶⁴ és Írország¹⁰⁶⁵ határozottan kiáll amellett, hogy a „jövőben” kialakuló fogyatékoság miatti megkülönböztetés is a diszkrimináció tilalmába kell, hogy essék.

Mint említettem, a fogyatékoság relatív dolog. Tulajdonképpen a *homo sapiens sapiens* maga is fogyatékos a természetben, mert szörzete kevés, felnőtté válása lassú, csupasz teste nem rendelkezik természetes fegyverrel. Az ember azáltal emelkedett ki a természetből, hogy a környezetét a saját képére és igényeire, szükségleteire formálta és azt a maga számára biztonságossá tette. A fogyatékos ember csupán ebben az emberi környezetben talál még további, ám fejlettebb tervezési módszerrel (Egyetemes Tervezés) kiküszöbölhető mesterséges akadályokat.

Magyarországon vita van arról, hogy az épített környezet akadálymentesítése visszamenőleges legyen-e, vagy csak az új (köz)épületek, építmények tekintetében történjen meg. A hatályos jogban mindkét kötelezettség egyszerre él, és kérdéses, hogy az új módosítás változtatlanul hagyja-e ezt a szemléletet és gyakorlatot, vagy az egyenlő esélyű hozzáférés megközelítése fog-e, és a igen, hogyan fog érvényesülni. Tapasztalatok azt mutatják, hogy nincs esély arra, hogy bármilyen kérdésben a társadalom nagy része teljes körűen meg tudjon egyezni és a visszamenőleges akadálymentesítés különösen érzékeny pont, hiszen az épületek nagy része nem állami tulajdonban van. Másrészt a technikai fejlődés idejét múlttá teheti azt az igényt, hogy minden környezeti elemet visszamenőlegesen akadálymentesítsenek. Például egy mindenki – vagyis minden ép és minden fogyatékos személy – számára egyaránt elérhető elektronikus ügyintézés csökkentheti a hivatalok személyes felkeresésének szükségességét, és ezzel párhuzamosan az épület átalakítása iránti igényt is (bár teljesen nem szűnik meg ez az igény, hiszen például a hivatal dolgozója is lehet fogyatékos).

A tudomány mindig utat tör magának. Nem az a kérdés, hogy lesz-e genetikai terápia – mert előbb-utóbb megfizethető lesz –, hanem az, hogy melyek lesznek a társadalmak központi értékei. Abban sosem hittem, hogy egy keresztény országban nincs illegális bordély, Izraelben nem lehet sertéshúst enni, vagy egy muszlim országban nem lehet pálinkát inni, de a hangsúlyokban és a mennyiségekben igenis hiszek.

Az értékek olyan dolgok, amelyeknek volt és van „önértékük”, hiszen mindhárom vallás szabályai valamilyen konkrét és igazolható társadalmi célt szolgálnak: házastársi hűséget (családok védelme), áldozatot (egészséges étkezés), tiszta életet (káros szenvedélymentes élet). **A genetikai módosítás veszélyei jelenleg felmérhetetlenek, de nem azért, mert biológiailag változik meg az ember – eleinte csupán kevesek számára adatik majd ez meg –, hanem azért, mert az esélyek egyenlőtlensége vélhetően fokozódni fog.** Az a rendszer pedig, ahol valaki származása, „genetikai egyszerűsége” miatt nem lesz képes előrejutni, illetve mindig csak egy meghatározott kör tud új, „pénzen vett” képességei miatt érvényesülni, nem igazán fog különbözni a náciizmustól. **Ezért gondolom, hogy az emberi jogok védelmére és szigorúbb ellenőrzésre szükség van a „génbiznisz” területén.** Nincsenek illúzióim, attól tartok ugyanis, hogy a következő világháború legfőbb indoka (ürügye) az lesz, hogy úgymond fel kell lépni a genetikailag módosított emberekkel szemben.

¹⁰⁶⁴ Baseline Study, p. 74

¹⁰⁶⁵ Degener, p. 8

4. A Keretirányelv jelentősége: a fogyatékoság megítélésének változása a munkahelyeken

A Keretirányelv egyik legfontosabb üzenetét abban látom, hogy más megközelítésbe helyezi a fogyatékoságot: nem a fogyatékos embert védi, hanem a fogyatékos állapottal kapcsolatos vélekedést támadja. Értelmezésem szerint egy morális kötelezettséget, értékrendet állít fel.

Az FNO bevezetése¹⁰⁶⁶ – mint végrehajtás, jog alkalmazás szempontjából – ugyanakkor egyben azt is jelenti, hogy a fogyatékos emberek meghatározása még inkább relativá válik (a lehetséges indikátorok kombinációinak száma elérheti akár 240.000-et) és az államháztartás mindenkor helyzetét figyelembe vevő (mint ahogy erről a Fot. is rendelkezik) rendszer kialakítására nyílik esély. Ez egyrészt az állami, normatív jellegű rendszernek (támogatásnak) egy bizonyos mérvű leépülését jelenti, másrészt az egyén speciális helyzetére nagyobb mértékben, hatékonyabban reagáló, komplex rendszer kiépítését teszi lehetővé úgy, hogy az állami kiadások egy(re nagyobb) részét a privátszférára telepíti anti-diszkriminációs kötelezettségként.

A fogyatékoság – a jog szempontjából – ugyanis nem lehet konkrétan személyhez kötődő a mindennapi életben, mert legalább négyféleképpen lehet valakit megkülönböztetni fogyatékosága miatt. Az első körbe tartoznak azok, akiket pl. orvosi vizsgálatok alapján ilyennek minősítenek. A második körbe tartoznak azok, akiknek hajlamuk van bizonyos fogyatékoság kialakulására, és pl. a genetikai tesztek kimutatják ezt. A harmadik körbe tartoznak azok, akik olyan elsődleges jeggyel rendelkeznek, akikre úgy asszociálnak, hogy betegek, vagy fogyatékosok (pl. torz vonásokkal rendelkezők). A negyedikbe pedig azok, akiknek hozzátartozójuk fogyatékos és pl. a fogyatékos gyermekük miatt különböztetik meg az alkalmazásnál. Ezért is előremutató az európai szabályozás, mert a nők védelméről is szól, ugyanis a statisztikák szerint, legalábbis Magyarországon, a fogyatékos gyermekek nevelése az egyedülálló nők terhe.¹⁰⁶⁷

A szabályozás tehát azért is modern, mert sajnos lehet valakit úgy is hátrányosan megkülönböztetni, hogy azt *hiszik* róla, hogy fogyatékos (pl. az ír fogyatékoság-definíció is ilyen a kinézet kapcsán) és ez ellen lehet a legnehezebben védekezni, s az ilyen emberek vannak a legkiszolgáltatottabb helyzetben is.¹⁰⁶⁸ A Keretirányelv ugyanakkor minőségi előrelépést jelent a kötelező foglalkoztatási kvótát használó rendszerekhez képest (illetve amellet), annak ellenére, hogy az európai országokban megmaradt egyes társadalmi csoportok (nők, fiatalok, gyermekeket egyedül nevelők, stb.) fokozott munkajogi védelme. *Prugberger* szerint az úgynevezett kvóta-rendszer egy meghatározott, kötelező létszámot ír elő a fogyatékosággal élő emberek foglalkoztatására, ennek hiányában „bírságot” ró ki a munkáltatókra. A kvótáknak akkor van eredménye, amennyiben a „bírság” jelentős és rendelkezésre áll megfelelő számú (a kínálati oldalon lévő) munkaerő. Őket pedig csak olyan, a piaci logikát követő szolgáltatások képesek „megtalálni”, akik erre szakosodnak (összhangban a Módosított Európai Szociális Karta 15. cikkével) és az európai közbeszerzési irányelvek átvételével, adaptálásával (pl. a tenderek kiírásánál szociális szempontok érvényesítésével) ezek tevékenységét még segítik is.

A jognak elsősorban nem konkrét embereknek kell segítséget nyújtania, hanem konkrét élethelyzeteket kell kezelnie. Ezért tartom jobbnak az EU esélyegyenlőségi jogalkotását, mint pl. az Egyesült Államokét. **A fogyatékoság ugyanis relatív dolog, így annak megítélése is az. Ezzel szemben egy konkrét élethelyzetben a megkülönböztetés nem lehet relatív: vagy megtörtént, vagy nem.** A fogyatékoság viszont csak a környezettel együtt, az egyéb feltételek megvizsgálásával értékelhető. Ebből azt jelenti, csupán az esélyeket kell biztosítani, nem pedig a szociális egyenlőséget abszolút formában és értelemben, mert az egyben újabb egyenlőtlenséget szül. A Keretirányelvből az is következik, hogy valaki fogyatékosága miatt nem követelheti pl. az

¹⁰⁶⁶ AZ OFP III. Fejezetének 1.2-es pontja külön kitér rá.

¹⁰⁶⁷ KSH, p. 119

¹⁰⁶⁸ Baseline Study, p. 83

előmenetelét.¹⁰⁶⁹ Ellenkező esetben ugyanis már az eredményegyenlőség ingoványos területére tévedünk.

5. Társadalmi és egyéni felelősségvállalásról: passzív, láthatatlan kisebbségi lét vagy aktív, integrált, a társadalmi mozaik szerves részét képező szabad közösség?

A második világháború és a XX. század első felében történtek elleni tiltakozásul a nyugati társadalmak az egyetemes emberi jogokban és azok érvényesítésében látták meg azokat a garanciákat, amelyek alkalmasak lehetnek a korábban tapasztalt, állami szinten megjelent, az emberi méltóságot csorbitó visszaélések megszüntetésére. Ezzel szemben a XXI. század új kihívások elé néz. Ma már az állam felől kisebb a veszély – bár jócskán létezik, hiszen az Internet ellenőrzése, a szoftveripar és a kémelhárítás (hírszerzés) lehetséges összefonódásai potenciális veszélyforrások lehetnek –, azonban az egyéni lehetőségek (felelősség) növekedésével, a fogyasztói társadalmi szemlélet erősödésével a piaci szolgáltatások diverzifikációjával, az eltérő társadalmi szerkezetek kialakulásával változnak a géntechnológiával kapcsolatos lehetőségek is. Most már az egyén, a család és társadalmi csoportok tudatos magatartásán múlhat a biológiai sokféleség összetétele. Ez a kérdés ugyan a bioetikusok asztala, azonban, mint ahogy arra korábban kitértem, ennek a folyamatnak az első „áldozatai” a fogyatékos emberek lehetnek és várható az orvosi szemlélet ismételt térhódítása. Ennek a folyamatnak kedvez a globalizációs költséghatékonyság, az olcsó állam ígérete és a közszolgáltatások privatizálása. A „kivonuló” állam és a növekvő egyéni felelősség révén a költségek társadalmasításra, a profit pedig privatizálásra kerülhet.

Ennek egyik eleme az önálló életvitel hangsúlyozása, ami egyrészt bátorítja (vagy rosszabb esetben: kényszeríti) a fogyatékos személyt, hogy saját sorsáért felelősséget viseljen – olyan szolgáltatások alakulhatnak ki, amelyek a fogyatékos emberek függetlenségét, emberi méltóságát biztosítják –, másrészt az állam számára lehetőséget jelent az, hogy kisebb mértékű kiadásokat kell biztosítania erre a területre. *Hegedűs Lajos*, a MEOSZ elnöke szerint ahhoz, hogy a fogyatékos emberek élni tudjanak jogaikkal, helyzetbe kell hozni őket – nemcsak egyenlő jogokat kell biztosítani, „[...] *hanem a jogokkal való élés lehetőségét is meg kell teremteni*”.¹⁰⁷⁰ Ezt a koncepciót vallja *Czúcz* is, aki szerint mindenkinek biztosítani kell az állampolgári jogok – méghozzá a többi állampolgáréhoz hasonló eséllyel – gyakorlásának a lehetőségét.¹⁰⁷¹ Ezt úgy lehet megvalósítani, ha egy társadalmi szintű kooperáció indul meg, ahol az emberekben tudatosul az, hogy ami a legtöbb ember számára jó, az valószínűleg mindenkinek jó. Kooperálni annyi, hogy tudjunk lemondani bizonyos dolgokról. *Elster* szerint tudni kell *saját önérdekünk* ellen is cselekedni úgy, hogy mindenkinek előnyös legyen, ha néhányan, vagy mindenki így cselekszik.¹⁰⁷² Tipikus példája ennek az akadálymentesítés. Tulajdonképpen akkor derül ki annak társadalmi haszna, amikor már létezik. Ezért is nevezte a szakirodalom és 2002-ben *Anna Diamantopoulou* – *Spidla* biztos elődje – a fogyatékos embereket „*láthatatlan polgároknak*”,¹⁰⁷³ annak ellenére, hogy fogyatékoságuk szembeötlő is lehet.

A többségi demokrácia éppen emiatt komoly veszélyeket is hordozhat, ha egy kisebbségnek nem elég erős a megjelenési formája, érdekérvényesítő képessége, vagy akár túlságosan is erős és más, de gyengébb kisebbségek rovására politizál, *Dworkin* szerint lényegében ez az alkotmányos vita áll a politikai morál összetett kérdésének középpontjában.¹⁰⁷⁴ *Hart* érvelése szerint „[...] *döntő hiba egy elfogadható elv és egy*

¹⁰⁶⁹ Az Európai Bíróság a *Navas v. Eures* ügy (C-13/05) ítéletének a 49. pontjában megerősítette.

¹⁰⁷⁰ *Hegedűs*, p. 271

¹⁰⁷¹ *Czúcz* (Tájékoztató), p. 57

¹⁰⁷² *Elster*, p. 130

¹⁰⁷³ „*Invisible citizens*”: *Anna Diamantopoulou* at the opening of the European Year of People with Disabilities 2003, IP/03/106, p. 1

¹⁰⁷⁴ *Dworkin* (Alkotmány), p. 16

elfogadhatatlan igény összekeverése. Azt az elvet, hogy a politikai hatalmat a legjobb a többségre bízni, minden demokratának el kell fogadnia. Azt az igényt, hogy amit a többség e hatalommal tesz, az minden bírálattal felett áll és vakon követendő, egyetlen demokratának sem kell elfogadnia." Erre a veszélyre azért kell figyelni, mert a „[...] demokrácia működése során ugyanis számos erő táplálja azt a hitet, hogy a demokratikus uralom elve azt jelenti, hogy a többségnek mindig igaza van.”¹⁰⁷⁵ Ehhez fűzi hozzá azt Erdő hogy: „[a]mikor korunkban a természet iránt érzett felelősség, az ember környezetkárosító tevékenységének az egész emberiség túlélése szempontjából veszélyes volta előtérbe került a köztudatban, újra sokak előtt nyilvánvalóvá válik, hogy a törvényhozó ugyan autonóm, de nem parttalanul szuverén, hogy tevékenysége számára normatív erővel rendelkező adottságok rejlenek "a dolgok természetében". A történelem megmutatta azt is, hogy egy társadalom többségének tudata és akarata nem feltétlenül az emberi méltóság és a valóság tiszteletben tartását garantálja. Tehát akár tudomásul vesszük ezt, akár nem, az emberi társadalom nem úgy ura önmagának, hogy benne el lehetne tekinteni az egyén méltóságától és szabadságától vagy akár - klasszikus kifejezéssel élve - a dolgok természetétől.”¹⁰⁷⁶

A kisebbség védelmének garanciájának része a pozitív, megerősítő akciók és az anti-diszkriminációs eszközök közötti különbözőség felismerése is, és azok integrálásának fontossága. A pozitív cselekvéseket tartalmazó politikák végeredményben szegregálóak, hiszen egy célcsoportot kívánnak egységesen, pozitív eszközökkel (előnyben részesítéssel) támogatni, ugyanakkor nem integrálva őket a többségi társadalomba (pl. védett munkahely). Az önálló életvitel ezzel szemben anti-diszkriminációs eszközökre támaszkodik és az ún. ésszerű intézkedések (*reasonable accommodation*) biztosításával kívánja megoldani az integrációt (integrált munkahely). Ez utóbbi biztosítja a leginkább a személyre szabott munkakörülményeket, nem pedig a többi fogyatékos ember igényeit is figyelembe vevő, átlagos körülményeket. Természetesen ez nem azt jelenti, hogy választani kellene az ilyen típusú megoldások közül, mert mindegyikre szükség van, hiszen az eltérő szükségleteket eltérően kell kezelni, azonban nem mindegy, hogy a meglévő humán erőforrás hogyan hasznosul. És még kevésbé jelenti azt, hogy a fogyatékos emberek számára a környezetet, a munkahelyeket minden esetben visszamenőlegesen akadálymentesíteni kell, hiszen a jogszabály tekintettel van ennek pénzügyi terheire is, de az elvárható, hogy a jövőben a *design for all* elve alapján tervezzék meg a környezetet és a (köz)szolgáltatásokat. Mindezek ellenére az EU tagállamainak bírói gyakorlatát alapul véve még az is nagy kihívás lesz, hogy a Keretirányelvben már megjelent, az emberi jogokon alapuló felfogás érvényesüljön.¹⁰⁷⁷

Olyan országokban (pl. USA), ahol nem szociális alapon kezelik a fogyatékos emberekkel kapcsolatos politikákat, hanem (inkább) kisebbségi jogként, és már kialakultak és erősek a civil szervezetek, valamint a kiépültek és beváltak a közvetett jogi eszközök (pl. pereskedés), ott az állam visszavonulása (kisebb mérete) szerényebb mértékű feszültségeket fog eredményezni, mint pl. Európában. Európában ráadásul a szociális jogalkotásnak komoly hagyományai vannak és számos törvényi garancia létezik az érdekegyeztetésre, a különböző pénzügyi, szolgáltatásbeli jogosultságokra. Ugyanakkor nem lenne szerencsés „lemásolni” az USA politikáját, hiszen az Európai Bizottság becslése szerint 2025-re az USA-ban több, mint 25%-os népességnövekedés várható.¹⁰⁷⁸ Azonban az idős emberek aktivitási szintjének az emelése tekintetében talán jó példa lehetne az USA, hiszen az ottani 65-74 év közöttiek munkavállalási aránya (18,5%) majdnem háromszorosa az európainak (5,6%).¹⁰⁷⁹

Degener szerint hasonlóan az amerikai fejleményekhez, konfliktus prognosztizálható Európában, mert a fogyatékoság definíciójánál problémák léphetnek fel a szociális ellátások és az anti-diszkriminációs jogi védelem területén. Várható az, hogy a fogyatékos emberek kénytelenek lesznek választani, vagy kettős szerepet felvenni, mert ha bizonyítani akarják, hogy képesek dolgozni, akkor veszély fenyegetheti őket, hogy elvesztik súlyos

¹⁰⁷⁵ Hart, p. 84-85

¹⁰⁷⁶ Erdő, 1999

¹⁰⁷⁷ Baseline Study, pp. 28-29

¹⁰⁷⁸ COM (2005) 94 final, p. 5

¹⁰⁷⁹ *ibid*, p. 10

fogyatékoságuk után járó ellátásait.¹⁰⁸⁰ Az anti-diszkriminációs törvények a stigma ellen küzdenek, míg a szociális törvények az igényeket célozzák. **Az amerikai és brit gyakorlat legnagyobb hibáját szakemberek abban látják, hogy az áldozatnak azt kell bizonyítania, hogy „eléggé” fogyatékos, majd ezt követően kerülhet sor annak bizonyításra, hogy nem történt jogsértés. Így annak sincs alapja, hogy a fogyatékos emberek csoportját definícióval határozzák meg. A fogyatékosági definíciónak ugyanis csak úgy van értelme, ha az a büntetendő cselekményre, nem pedig a fogyatékos emberek meghatározására szolgál.**¹⁰⁸¹ Ezért a Keretirányelv és az európai megoldás sokkal inkább tekinthető megfelelő szabályozásnak, mint az amerikai, vagy a brit jogalkotási gyakorlat.

Súlyos kérdés, hogy ezek a tendenciák – főleg, ha nem megfelelő módon fejlődnek – a fokozatosan romló gazdasági versenyképesség, a csökkenő tudományos kapacitás és a csökkenő népesség esetében milyen rejtett, további feszültségeket okoznak a későbbiekben. Különösen fontos lehet ez a dilemma, ha már maguk a fogyatékos embereket képviselő érdekvédők is elkezdtek így gondolkodni. *Hegedűs maga is úgy véli, hogy: „bebizonyosodott, hogy a fogyatékosokról való gondoskodás tartósan finanszírozhatatlan társadalmi teher. Olcsóbb, ha olyan helyzetbe hozzák a hátrányos helyzetben lévő embereket, hogy képesek legyenek magukról gondoskodni. Ez megtérülő befektetés.”*¹⁰⁸²

Az európai közösségi jog a hetvenes évek második felétől lépett arra az útra, hogy a különböző hátrányos helyzetű csoportok problémáit szociális és emberi jogi aspektusból is vizsgálja. Az USA nem kívánja ezt a kérdést a legtagabb módon emberi jogi kérdésként kezelni, nem véletlen, hogy az ENSZ ad-hoc bizottságának munkáját sem segíti aktívan. A tudomány fejlődésének jelenlegi sebességét látva, féltő, hogy mire az a fogyatékos emberekre vonatkozó, új és általános ENSZ egyezményt a tagállamok nagy része aláírja, ratifikálja és kihirdeti, és a hozzá kapcsolódó „esetjog” is kialakul, talán már a genetika is túllépett ezen a problémán, mert nem állami, hanem piaci szereplők fogják meghatározni ezeket a kérdéseket és folyamatokat.

Az európai szociális model jövőjének másik támasza az egyén és a társadalom közötti viszony újraértelmezése. Ez elkerülhetetlen lesz, mint ahogy a családok szerkezetének a megváltozása is mutatja. Nem tartom elképzelhetetlennek, egyik kedvenc íróm, *Isaac Asimov* Alapítvány-sorozatának központi gondolatát, miszerint a társadalom működési mechanizmusa komputerezálható és így prognosztizálható. Az emberek többnyire hasonlóan gondolkodnak, így a társadalmi folyamatok digitalizálása nagy mértékben segíthetne az elosztás igazságosságában is. Ez azonban azt is jelenti, hogy ki fog derülni, hogy igenis vannak „költséges” folyamatok, mint az erkölcs és a hit gyengülése. Minden olyan ideológia, amelyik valamilyen szempontból kizárólagosságra törekszik és csupán egyoldalúan és nem az emberek és a társadalom szabadságában hisz egyidejűleg, az károkat okoz. **Mind az egyénnek, mind a társadalomnak joga van, hogy szabadsága legyen és nem szabad, hogy az egyik korlátozza a másikat.** Nem fordulhat elő, hogy a társadalom megmondja, hogy az egyén mit tegyen, de az egyén se követelheti meg a társadalomtól, hogy az általa hozott rossz döntésekért korlátlanul helyt álljon. **Mindezt pedig csak az esélyegyenlőség biztosíthatja.**

6. Ellentmondásos tendenciák Magyarországon: jogilag éllovas – gyakorlatilag sánta

Magyarország helyzete speciálisnak mondható. A magyar fogyatékosügy sajátossága az, hogy egyszerre és egyidőben érvényesülnek az európai és az amerikai hatások. A rendszerváltást megelőzően inkább a német és osztrák példák lebegtek a jogalkotók szemei előtt, míg az 1990-es évektől kezdődően az amerikai hozzáállás erősödött meg, különösen az érintettek és a képviselőik körében. A magyar helyzet sajátosságát adja az is, hogy talán

¹⁰⁸⁰ Degener, p. 7

¹⁰⁸¹ ibid, p. 11

¹⁰⁸² Hegedűs, p. 271

a jogalkotó sem volt tisztában a saját lehetőségeivel, amikor az Esélyegyenlőségi Törvényt elfogadták 1998-ban, mert olyan határidőt jelölt meg a (visszamenőleges) akadálymentesítésre a középületekre vonatkozóan, amelyet egy kelet-európai ország esetében, mint amilyen Magyarország, lehetetlenség volt betartani az állam működésének logikája miatt. Jó szándékot és kellő szakmai jártasságot feltételezve inkább proaktív törvénykezési módszerről beszélhetünk. Ez esetben azonban a jogalkotó a biztosan bekövetkező törvénysértéseket is előre látta, és lényegében ezek orvoslására „importálta” a törvénybe foglalt *public action* – közkereseti per – intézményét. A hazai fogyatékosügyi definíció (Fot. 4. paragrafusa)¹⁰⁸³ modernnek tekinthető – meghaladva az Európai Bíróság legújabb ítéletében megfogalmazottakat is –, mert nem a munkaképességet vagy valamely, a társadalom szempontjából úgymond „hasznos” tevékenységben való korlátozottságot, hanem az egyén társadalmi integrációját nehezítő körülményeket ismeri el, és méltányolja az ebbéli akadályok leküzdését. A fogyatékoság Fot-beli definícióját az egyes ellátásokhoz való jogosultság szempontjából – helyesen, és az Alkotmánybíróság 462/B/2002 (XII. 17.) számú határozata által is megerősítve¹⁰⁸⁴ – tovább részletezi a súlyos fogyatékoság minősítéséről és felülvizsgálatáról, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet. Ezért az ún. szociális minimum kapcsán megfelelőnek tartom a fogyatékoság jelenlegi jogi definícióját, bár az FNO bevezetése kétségtelenül új helyzetet fog teremteni. A legsúlyosabb és leghátrányosabb helyzetben lévők számára ugyanis valóban indokolt egy egységes ellátási forma - az AB határozata és Sólyom érvelése szerint ugyanis „az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valószínűsíthet meg az emberi lehetőségéből és miért annyit.”¹⁰⁸⁵ Ugyanakkor a kevésbé súlyos fogyatékosággal rendelkezők számára más, „közösségi” alapú megoldások (munkahelyek átalakítása, akadálymentesítés megkövetelése, vakbarát kormányzati portálok támogatása, közbeszerzési eljárások reformja, stb.) szükségesek és elsőrangú fontosságú az anti-diszkriminációs (esélyegyenlőségi) jog alkalmazása (amely nem szociális, hanem „társadalmi”, emberi jogi szempontú).

Magyarország a fogyatékosügyi jogalkotás terén élvorsnak számít a régióban. A jog azonban csak szabály, annak érvényesülése az igazi kulcskérdés. A hazai fogyatékosügyi politika meglátásom szerint a négyéves ciklusok áldozatává vált, mert előrelépés mindig akkor történt, amikor az országgyűlési választások előtt áll(t) az ország. Ezért úgy gondolom, hogy a fogyatékosügyi politika nagyrészt választási célokat szolgál(t) ki és egyúttal egyre inkább a régi szociális egyenlőséget próbálja fenntartani. Jó példa erre a Fot. 1998 évben, a választási kampány finisében, az Országgyűlés utolsó munkanapján való elfogadása, vagy az Új Fogyatékosügyi Programról szóló országgyűlési határozat 2006. február közepén történő elfogadása. A legnagyobb ellenzéki párt, a Fidesz vezetője, Orbán Viktor úgynevezett Országépítő találkozások fórumorozatának utolsó állomásán is csak a fogyatékos, megváltozott munkaképességű emberekkel foglalkozott 2006. március 16-án.

Ez a jogi folyamat tehát olyan eredményre vezet, hogy valójában „kiüresedik” az ún. fogyatékosügyi jog. Egyrészt azért, mert a politikai-választási diskurzusok állandósuló, leegyszerűsített kellékévé válik a fogyatékosügyi politika, másrészt a fogyatékosügyi jogalkotás egyre inkább szélesedő, univerzális fogalmakat használ, és ezáltal devalválódik a súlyosan fogyatékos személyek nagy(obb) költségeket (közvetlenül) jelentő szociális ellátása is. Ez a veszély úgy alakulhat ki, hogy egyrészt a társadalom egyre nagyobb mértékben ismeri fel ugyan az önálló életvitel lehetőségeit, de féltő, hogy ezzel a fürdővizet is kiöntik a gyerekekkel, mint ahogy az USA-ban történt, amikor a nagy intézmények lebontása eredményeként a fogyatékos emberek hajléktalanná váltak San Francisco utcáin.

¹⁰⁸³ „fogyatékos személy: az, aki érzékszervi – így különösen látás-, hallásszervi, mozgásszervi, értelmi képességeit jelentős mértékben vagy egyáltalán nem birtokolja, illetőleg a kommunikációjában számottevően korlátozott, és ez számára tartós hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvétel során”

¹⁰⁸⁴ „[...] önmagában nem eredményez Alkotmányellenességet az, ha a jogalkotó – a nemzetgazdaság teherbíró képességére tekintettel – a fogyatékosok különböző csoportjai közül a fogyatékoság súlyossága, az egészségkárosodás mértéke alapján tesz különbséget a támogatásra való jogosultság alanyi körének meghatározásakor.”

¹⁰⁸⁵ 23/1990 (X. 30.) AB határozat

Zárszó - Az állam gyengülésének következményeiről: segíts magadon, a társadalom is megsegít

Mindig oda kell figyelni a tudomány előrehaladására és sosem szabad szem elől téveszteni az etikát, az erkölcsöt, bármennyire is kecsegtető a tudomány fejlődése. Erre jó példa, hogy *Rockefellerék* intézetükön keresztül sok tudóst támogattak, többek között az 1912-ben orvosi Nobel-díjjal jutalmazott *Alexis Carrell*,¹⁰⁸⁶ aki azt javasolta, hogy a „nem kíváncsoktól” egyszerűen is meg lehetne szabadulni, méghozzá elgázosítással.

Az erkölcs és etika – mint ahogy a családjogi kérdésben rávilágítottam –, másik oldaláról az egyéni szabadság terén is olyan kérdések merülnek fel, amelyet az állam nem fog tudni pénzügyileg megoldani, mert legfeljebb a tüneteket képes kezelni, az okokat nem. Legfeljebb a meggyőzés és a puha irányítás eszközeivel tudja befolyásolni azokat a magatartási szabályokat, amelyek a társadalom számára is hasznosak. Amíg a lakosság és a gazdaság növekedett, ezek a morális kérdések nem kerültek felszínre, azonban a társadalom felfogása és a csökkenő anyagi lehetőségek közötti feszültség csak egy irányba mozdulhat el: **a társadalmi gondolkodásnak kell megváltoznia.** S hogy milyen irányban, az azon múlik, hogy minél hamarabb, minél kevesebb veszteséggel megreformáljuk a társadalmat működtető intézményeket, melyek a bizalom és a tisztesség, a kooperálás fontossága, a család és a gyermekvállalás tisztelete, a munka és a tanulás becsülete.

Az embereknek még rá kell jönniük arra – különösen Magyarországon, ahol a megtakarítási hajlandóság nagyon alacsony –, hogy **az állam immáron nem képes védelmet nyújtani a XXI. század elején működő világban.** Ahogy *McRea* fogalmaz: „A kormányok gyengébbé váltak, mivel sok más dolog nagyon megerősödött: a pénzügyi piacok, a nagy vállalatok, a nemzetközi média- és szórakoztatóipar, sőt egy-két gazdag magánember is, mint [...] *George Soros*. A választókban tudatosítani kell azt a tényt, hogy a kormányok gyengék, de nem azért, mert választóik szándékosan gyenge kormányokat választottak, vagy mert a politikusok gyakran gyenge személyiségek, hanem mert [...] ez a világ természete.”¹⁰⁸⁷ Kérdés, hogy az „átlagember” mindehhez mit fog szólni, ha – amerikai filmeket bámulva a televízió előtt – nem látja át ezeket a saját életében is fontos kérdéseket.

Dworkin – mint írtam – konzervatívként, mérsékeltként, liberálisként vagy radikálisként határozta meg az egyes (alkotmányjogi) irányzatok képviselőit. Felmerül a kérdés, hogy konzervatív vagyok-e? Lehet, mert hiszek a (transzcendens) hagyományban, a családban és a tiszteletben. Mérsékelt vagyok? Lehet, mert hiszek az egyensúlyban és a társadalmi sokszínűségben. Liberális vagyok talán? Lehet, mert hiszek a szabadságban, az emberi méltóságban és az önálló életvitel fontosságában. Radikális vagyok esetleg? Lehet, mert hiszem, hogy óriási társadalmi kihívásokkal nézünk szembe a legmodernebb, digitális kor hajnalán és forradalmian hiszek az emberek egyelőségében is.

Ugyanakkor – zárásként – megint idekiváncozik *Dworkin* gondolata: „A politikai és az intellektuális felelősség azonban mégis az optimizmust látszanak erősíteni. Az Alkotmány [Amerika] morális vitorlája, és nekünk ragaszkodnunk kell ahhoz a meggyőződéshez, amely dagasztja ezt a vitorlát, nevezetesen, hogy mindannyian egy morális köztársaság egyenlő jogú polgárai lehetünk. Ezt a nemes hitet csak optimizmussal lehet valóra váltani.”¹⁰⁸⁸

Rajtunk múlik.

¹⁰⁸⁶ Funding the Eugenics Movement (Chapter 12)

¹⁰⁸⁷ *McRea*, p. 236

¹⁰⁸⁸ *Dworkin* (Alkotmány), p.26

I. sz. Melléklet - Ajánlott kifejezések listája fogyatékos emberekkel kapcsolatban

Gyűjtőfogalmak: fogyatékos, akadályozott, sérült, fogyatékossggal élő ember, személy
Kerülendő: fogyatékkal élő, rokkant, beteg

AZ ÉRINTETTEK MEGNEVEZÉSE			
ÁLLAPOT	AJÁNLOTT KIFEJEZÉS a jelző után mindig főnevet téve (pl. gyermek, ember, személy)	ELFOGADHATÓ KIFEJEZÉS	DISZKRIMINATÍV, SÉRTŐ KIFEJEZÉS
beszéd	beszéd fogyatékos	beszédhibás	hallónéma
értelem	értelmi fogyatékos, tanulásban akadályozott, értelmileg akadályozott	értelmi sérült	hülye, elmebeteg, bolond, gengeelméjű,
hallás	siket nagyothalló	hallássérült	süket, süketnéma,
látás	vak gyengénlátó	látássérült	világtalan
mozgás	mozgáskorlátozott mozgássérült		béna, nyomorék,
több fogyatékossg együtt	halmozottan sérült, halmozottan fogyatékos		béna, nyomorék, hülye, elmebeteg, bolond, gengeelméjű
szervi	szervátültetett	transzplantált	beteg
AZ ÉRINTETTEK ÁLTAL HASZNÁLT SEGÉDESZKÖZÖK MEGNEVEZÉSE			
AJÁNLOTT KIFEJEZÉS		KERÜLENDŐ KIFEJEZÉS	
hallókészülék		nagyothalló készülék	
kerekeszék		tolókocsi, rokkantkocsi	
EGYÉB SZAKKIFEJEZÉSEK			
AJÁNLOTT KIFEJEZÉS		KERÜLENDŐ KIFEJEZÉS	
jelnyelvi tolmács		süketnéma tolmács	
jelnyelv		jelbeszéd, mutogatás	
kerekeszékkel közlekedő		tolókocsihoz kötött	
halló (siket ellentettje)		beszélő	
látó (látássérült ellentettje)			
ép (fogyatékos ellentettje)		egészséges	
többségi iskola		normál iskola	
konduktor			
gyógypedagógus			
gyógytestnevelő, gyógytornász			
személyi segítő		gondozó, ápoló (az egészségügyben helyes)	
Braille írás (pontírás)			
síkírás (pontírás ellentettje)			
fogyatékosok szervezetei		fogyatékos szervezetek	
„Esélyegyenlőségi Törvény”		fogyatékos törvény	
fogyatékosok sportja, sportoló fogyatékosok		fogyatékos sport	
paralimpia		paraolimpia	
megváltozott munkaképességű személy (a munka világában)		csökkent munkaképességű személy	

Készítette: Litavec Anna és segítői (akik véleményükkel, kiegészítő javaslataikkal hozzájárultak a szótárhoz)

Felhasznált irodalom: De juRe Alapítvány a sérült emberek jogaiért – Felmérés a fogyatékossggal élő emberek megnevezéséről 1998.

II. sz. Melléklet – A fogyatékos emberekre vonatkozó, fizikai és infokommunikációs hozzáférést érintő legfontosabb európai uniós jogszabályok és tervezetek rövid, vázlatos felsorolása

1. A közlekedés akadálymentesítése

- 1.) Az Európai Parlament és a Tanács 261/2004/EK rendelete (2004. február 11.) a visszautasított beszállás és légi járatok törlése vagy hosszú késése esetén az utasoknak nyújtandó kártalanítás és segítség közös szabályainak megállapításáról, és a 295/91/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről¹⁰⁸⁹
- 2.) Az Európai Parlament és a Tanács 2001/85/EK irányelve (2001. november 20.) a személyszállításra használt, a vezetőüléshelyen kívül több mint nyolc ülőhelyet tartalmazó járművekre vonatkozó különleges rendelkezésekről, valamint a 70/156/EGK és a 97/27/EK irányelv módosításáról (Busz és Távolsági busz direktíva).¹⁰⁹⁰
- 3.) A Tanács 96/48/EK irányelve (1996. július 23.) a nagysebességű transzeurópai vasúti rendszer kölcsönös átjárhatóságáról¹⁰⁹¹
- 4.) Az Európai Parlament és a Tanács 2001/16/EK irányelve (2001. március 19.) a hagyományos transzeurópai vasúti rendszer kölcsönös átjárhatóságáról¹⁰⁹²
- 5.) A Bizottság Határozata (2002. május 30.) a 96/48/EK tanácsi irányelv 6. cikkének (1) bekezdésében említett, a transzeurópai nagysebességű vasúti rendszer infrastruktúra alrendszerére vonatkozó átjárhatósági műszaki előírásokról (COM (2002) 732)¹⁰⁹³
- 6.) A Bizottság Határozata (2002. május 30.) a 96/48/EK irányelv 6. cikkének (1) bekezdésében említett nagysebességű transzeurópai vasúti rendszer járműalrendszerére vonatkozó átjárhatósági műszaki előírásokról (COM(2002)735)¹⁰⁹⁴
- 7.) 98/376/EC – 1998 június 4-i EU Tanácsi Ajánlás a fogyatékos emberek számára nyújtandó parkoló kártyáról¹⁰⁹⁵

Továbbá több vitaanyag is létezik:

- Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendeletére a vasúti szállításban résztvevő utasok jogairól és kötelezettségeiről (COM (2004) 143)¹⁰⁹⁶
- Vitaanyag a nemzetköz vasúti szállításban résztvevő utasok jogairól és kötelezettségeiről, Európai Bizottság, Energia és Szállítás Főigazgatósága (2202. október)¹⁰⁹⁷
- Az Európai Bizottság vitaanyaga a Légitársaságok utas szerződéseiről¹⁰⁹⁸
- Az Európai Bizottság Közleménye (COM (2002) 158 final) a személyszállító hajók fokozott biztonságáról az Európai Unióban¹⁰⁹⁹

¹⁰⁸⁹ Regulation EC No 261/2004 of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 on establishing common rules on compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights, and repealing Regulation (EEC) No 295/91.

¹⁰⁹⁰ Directive of the European Parliament and of the Council relating to special provision for vehicles used for the carriage of passengers comprising more than eight seats in addition to the driver's seat (Bus and Coach Directive), 2001/85/EC.

¹⁰⁹¹ Council Directive 96/48/EC of 23 July 1996 on the interoperability of the trans-European high-speed rail system

¹⁰⁹² Directive 2001/16/EC of the European Parliament and of the Council of 19 March 2001 on the interoperability of the trans-European conventional rail system.

¹⁰⁹³ Commission Decision COM (2002) 732 concerning technical specification for interoperability relating to the infrastructure subsystem of the trans-European high-speed rail system referred to in Article 6(1) of Council Directive 96/48/EC

¹⁰⁹⁴ Commission Decision COM (2002) 735 concerning technical specification for interoperability relating to the rolling stock subsystem of the trans-European high-speed rail system referred to in Directive 96/48/EC

¹⁰⁹⁵ EU Council Recommendation 98/376/EC - 4 June 1998 on parking card for people with disabilities

¹⁰⁹⁶ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on International Rail Passengers' Rights and Obligations, COM(2004)143 final of 3 March 2004

¹⁰⁹⁷ Consultation Paper on International Rail Passenger Rights and Obligations, European Commission, DG Energy and Transport (October 2002)

¹⁰⁹⁸ European Commission consultation paper On Airlines' Contracts with Passengers

¹⁰⁹⁹ (European Commission Communication on the enhanced safety of passenger ships in the EU (COM (2002) 158 final))

2. Épített környezet

- 1.) Az Európai Parlament és a Tanács 95/16/EK irányelve (1995. június 29.) a felvonókra vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről¹¹⁰⁰
- 2.) A Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról¹¹⁰¹
- 3.) A Tanács 89/106/EGK irányelve (1988. december 21.) az építési termékekre vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről¹¹⁰²
- 4.) A Tanács (89/654/EGK) irányelve (1989. november 30.) a munkahelyi biztonsági és egészségvédelmi minimumkövetelményekről (első egyedi irányelv a 89/391/EGK irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében)¹¹⁰³

3. Információs Társadalom

- 1.) Az Európai Parlament és a Tanács 1999/5/EK irányelve (1999. március 9.) a rádióberendezésekről és a távközlő végberendezésekről, valamint a megfelelőségük kölcsönös elismeréséről¹¹⁰⁴
- 2.) Az Európai Parlament és a Tanács 2002/21/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról (Keretirányelv)¹¹⁰⁵
- 3.) Az Európai Parlament és a Tanács 2002/22/EK irányelve (2002. március 7.) az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról („Egyetemes szolgáltatási irányelv”)¹¹⁰⁶
- 4.) Az Európai Parlament és a Tanács 2001/29/EK irányelve (2001. május 22.) az információs társadalomban a szerzői és szomszédos jogok egyes vonatkozásainak összehangolásáról¹¹⁰⁷
- 5.) Az Európai Parlament határozata (P5_TA (2003)0381) Az akadályoktól mentes televízióról (2003/2033 (INI))¹¹⁰⁸
- 6.) A Tanács határozata (2003/C 39/03) az „eAccessibility”-ről – az információs társadalom hozzáférhetőségének javítása a fogyatékos embereknek számára (2003. január 14.)¹¹⁰⁹
- 7.) Bizottsági Közlemény (COM (2001) 529) a Tanácsnak, a Parlamentnek, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, „eEurópa 2002: nyilvános honlapok és azok tartalmának hozzáférhetősége” címmel. 2001. szeptember 25.¹¹¹⁰
- 8.) Európai Unió Tanácsának határozata (2002/C 86/02) a nyilvános honlapok mindenki számára történő használhatóságáról – Hozzáférhetőség a fogyatékos emberek számára.¹¹¹¹

¹¹⁰⁰ European Parliament and Council Directive 95/16/EC on the approximation of the laws of the Member States relating to lifts

¹¹⁰¹ Council Directive establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation 2000/78/EC (27 November 2000)

¹¹⁰² Council Directive 89/106/EEC of 21 December 1988 on the approximation of laws, regulations and administrative provisions of the Member States relating to construction products

¹¹⁰³ Council Directive 89/654/EEC of 30 November 1989 concerning the minimum safety and health requirements for the workplace (first individual directive within the meaning of Article 16 (1) of Directive 89/391/EEC)

¹¹⁰⁴ Directive 1999/5/EC of the European Parliament and of the Council on radio equipment and telecommunications terminal equipment and the mutual recognition of their conformity

¹¹⁰⁵ Directive 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive)

¹¹⁰⁶ Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive)

¹¹⁰⁷ Directive 2001/29/EC of the European Parliament and of the Council on the harmonisation of certain aspects of copyright and related rights in the information society, 22 May 2001

¹¹⁰⁸ P5_TA(2003)0381 'Television without frontiers' European Parliament resolution on Television without Frontiers (2003/2033(INI))

¹¹⁰⁹ Council Resolution on "eAccessibility" – improving the access of people with disabilities to the Knowledge Based Society (February, 2003).

¹¹¹⁰ COM(2001) 529 - Communication of the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee, and the Committee of Regions, regarding eEurope 2002 - Accessibility of Public Web Sites and their Content, 25 September 2001.

¹¹¹¹ European Union, Council of the European Union: Accessibility of Public Websites – Accessibility for People with Disabilities: Council Resolution, 2002

- 9.) Az Európai Bizottság javaslata az elektronikus kommunikációs hálózatok és szolgáltatások közös hatósági keretéről COM(2000)393 final, 2000. július 12.¹¹¹²

4. Közbeszerzés

- 1.) Az Európai Parlament és a Tanács irányelve (2004/18/EK) a közüzemekre, a közellátásra és a közszolgáltatásokra vonatkozó szerződések eljárásainak összehangolásáról,¹¹¹³
- 2.) Az Európai Parlament és a Tanács irányelve (2004/17/EK) a vízügyi-, energia, közlekedési postai ágazatokban működő szervezetek közbeszerzési eljárásainak összehangolásáról.¹¹¹⁴

¹¹¹² European Commission's Proposal for a Directive on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, COM(2000)393 final, 12 July 2000

¹¹¹³ Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts

¹¹¹⁴ Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors

III. sz. Melléklet – A fogyatékos emberekre vonatkozó külföldi jogszabályok, törvények rövid, vázlatos áttekintése

- **Afrika:**
 - Líbiában a *People's General Congress Law No. 3 on Disabled Persons* biztosít jogokat lakáshoz, otthoni gondozáshoz, segédeszközökhöz, oktatáshoz, rehabilitációhoz, munkához, jövedelemadó alól mentességhez, akadálymentes közlekedéshez és épületekhez valamint kedvezményes segédeszközök importjához.
 - Zimbabweben 1992 óta létezik a *Zimbabwe Disabled Persons Act*, és létrejött a Fogyatékosügyi Tanács (*Disabled Persons Assembly*) is.
- **Amerikai Egyesült Államok:** ADA.¹¹¹⁵
- **Ausztrália:** 1993 óta létezik a *Disability Discrimination Act*, amelynek végrehajtását ombudsman (commissioner) felügyeli, a jogok érvényesítéséhez a bizonyítási teher megfordítása is biztosított.
- **Európa:**
 - Ausztriában 1969 óta létezik a fogyatékos emberekre vonatkozó, külön fogyatékosági definíciót is hordozó jogszabály, illetve foglalkoztatási kvóta és védelmi szabály a fogyatékos emberek elbocsátásánál (*Behinderteneinstellungsgesetz*). 2004-ben a Keretirányelv követelményeinek megfelelően az 1969-es jogszabály módosításával tervezték az anti-diszkriminációs klauzulát beépíteni.¹¹¹⁶
 - Belgiumban a szövetségi szintet leszámítva hat különböző földrajzi terület¹¹¹⁷ van a törvényalkotás tekintetében, és ezek önállóan hoznak jogszabályokat. Az emberi jogok vonatkozásában a szövetségi állam az illetékes, azonban a fogyatékosügyi politikákra vonatkozó szabályok a régiók hatáskörébe vannak utalva. Szövetségi szinten egy 1983-as jogszabály 1999-es módosításával¹¹¹⁸ jelent meg a szexuális irányultság mellett a fogyatékoság miatti megkülönböztetés tilalma a dolgozók felvétele és válogatása tekintetében. 2003. február 25-e óta külön törvény szabályozza a közvetlen és a közvetett diszkriminációt is, valamint a polgárjogi és büntetőjogi szankciókat is, beleértve az érdekvédelmi szervezetek jogát a bírósági fellépésre. Ez az új törvény már túlmutat a foglalkoztatáson is, mert a termékeknek, szolgáltatásoknak is hozzáférhetőeknek kell lenniük. Ezeket a szabályokat a régiók még külön szabályozzák.¹¹¹⁹
 - Dániában először 1996-ban tiltotta meg törvény a hátrányos megkülönböztetést a foglalkoztatás terén.¹¹²⁰ A szélesebb körű törvényi környezet kialakítása a létező nemzetközi szabályok átültetésével némi időt igényel, mert ennek elfogadásához népszavazás szükséges, illetve a dán jogszabályok a Keretirányelvben szabályozott egyes kérdések rendezését a szociális partnerek megegyezésére bízzák. A dán parlamenti ombudsman és a legfelsőbb bíróság ugyanakkor aktívan fellép ebben a kérdésben.¹¹²¹
 - Egyesült Királyságban 1995 óta létezik a *Disability Discrimination Act* (DDA), amely átfogja az élet számos területét, pl. a foglalkoztatás, szolgáltatások és termékek forgalmazása, ingatlan vásárlása, bérlete, de hatálybaléptetésekor az oktatásra nem vonatkozott. Az oktatásra vonatkozó rendelkezések¹¹²² csak 2001-től léteznek. A törvény előzményeül a hetvenes években született anti-diszkriminációs jogszabályok¹¹²³ és azok érvényesítésére felállított testületek (commissions) szolgáltak alapul. Fogyatékosügyben illetékes testületre külön jogszabályt alkottak.¹¹²⁴ Ez a testület jogosítványt kapott többek közt arra, hogy az állampolgárok érdekében fellépjen a bíróságok előtt, ajánlásokat alkosson és akcióterveket dolgozzon ki a kormányzat számára. A testület munkájára jellemző, hogy csak 2000-ben közel 1,2 millió font kompenzációs bírságot szabott ki. Európában itt használták először a „*ésszerű körülmények*”¹¹²⁵ biztosításának a fogalmát (bár az angol kifejezés¹¹²⁶ a Keretirányelvben

¹¹¹⁵ Lásd bővebben: VI. Fejezet

¹¹¹⁶ Baseline Study, pp. 29-32

¹¹¹⁷ Ezek: flandriai, vallon, brüsszeli, flamand-nyelvű, francia-nyelvű, illetve német-nyelvű régió.

¹¹¹⁸ Collective Agreement, no. 38

¹¹¹⁹ Baseline Study, pp. 32-37

¹¹²⁰ 459. számú törvény, 1996. június 12.

¹¹²¹ Baseline Study, pp. 37-38

¹¹²² SENDA (Special Education Needs Act), 2001

¹¹²³ Sex Discrimination Act, 1975 és Race Discrimination Act, 1976.

¹¹²⁴ Disability Rights Commission Act, 1999

¹¹²⁵ „reasonable accommodation”

¹¹²⁶ „reasonable adjustment”

találhatótól eltér), azonban a közvetett megkülönböztetés fogalmát nem használja. A DDA alkalmazási köre eredetileg a 20 főnél nagyobb munkahelyekre vonatkozott de 1998-tól a 15 főnél nagyobb cégekre is vonatkozik. A kontinentális országok gyakorlatától eltérően itt nem létezik foglalkoztatási kvóta (illetve eltörölték azt)¹¹²⁷ és nem ismertek az egyedi, speciális pozitív diszkriminációs programok sem, ehelyett olyan kormányzati programokat indítottak, amelyek csak segítik az integrációt, de nem koordinálják azokat.¹¹²⁸ A szakirodalom szerint a brit fogyatékosügyi fogalom nem korszerű, mert a fogyatékossgot egy orvosi bizottság értelmezi, egy sérülésekre fókuszáló fogalom¹¹²⁹ és az ICD¹¹³⁰ alapján.¹¹³¹

- **Finnországban** az általános jogfejlődéshez hasonlóan először a nemi alapon történő diszkriminációt tiltó jogszabály¹¹³² született meg, majd ez alapján a többi is. A Keretirányelv átültetését megelőzően¹¹³³ alapján véve két jogszabály jelentette a fogyatékos emberekre vonatkozó törvényi háttérrel. A finn büntetőtörvénykönyv általános jelleggel¹¹³⁴ és speciálisan a foglalkoztatás¹¹³⁵ terén elkövetett diszkriminációt bünteti, ám a törvény nem a fogyatékossgon, hanem az egészségi állapoton alapuló megkülönböztetést szankcionálja (akár félelmi börtönbüntetéssel is). A munkaszereződésről szóló jogszabály is tiltja a hátrányos megkülönböztetést, de külön nem említi a fogyatékossgot. A 2003-as ún. *Egyenlőségi Törvény* már teljes mértékben átveszi a Keretirányelv rendelkezéseit, beleértve a közvetlen és a közvetett diszkrimináció meghatározását, a bizonyítási teher megfordítását és mindazokat a területeket, ahol a hátrányos megkülönböztetés tilos. A törvény szerint akár 15 ezer eurós fájdalomdíj is fizethető az áldozatnak.¹¹³⁶
- **Franciaországban** számos törvény szabályozza a fogyatékos emberekkel kapcsolatos területeket. A legrégebbi, a *Fogyatékos Emberek Kerettörvénye*¹¹³⁷ 1975 óta létezik. Ezt követte a foglalkoztatási kvótát előíró, *Fogyatékos Emberek Foglalkoztatási Törvénye*¹¹³⁸ 1987-től. 2001-től hatályos a francia *Antidiszkriminációs Törvény*,¹¹³⁹ majd 2002 óta pedig a *Szociális Modernizációs Törvény*.¹¹⁴⁰ 1990-től a büntető törvénykönyvbe ütközik, ha valakit egészségi állapota, vagy károsodása miatt megkülönböztetnek a foglalkoztatás és a mindenki előtt nyitva álló szolgáltatások tekintetében¹¹⁴¹. A bírság elérheti a 45 ezer eurót és a háromévi börtönt is. A francia *Munka Törvénye* a megkülönböztetésnek azt a formáját is tiltja, amely a kinézetre vonatkozik. Az *Antidiszkriminációs Törvény* módosította az előbbi azért, hogy az indirekt megkülönböztetés intézményét bevezessék a francia jogba. A fogyatékos emberek nagyobb munkajogi védelmet élveznek az elbocsátásokkal szemben és hosszabb felmondási idő vonatkozik rájuk. 2004-ben új törvénytervezet született a fogyatékos emberek esélyegyenlőségéről és polgári jogairól, valamint az épített környezet és munkakörnyezet akadálymentesítéséről. A munkahelyek akadálymentesítésére a *Munka Törvénykönyve* ad lehetőséget¹¹⁴² és rendelkezésre áll állami támogatás is.¹¹⁴³
- **Görögország** 2004 végéig csupán egy törvénnyel¹¹⁴⁴ büszkélkedhetett a fogyatékos emberek integrációja tekintetében. A törvény foglalkoztatási kvótát ír elő, azonban a jogszabály definíciója meglehetősen elavultnak tekinthető („korlátozott lehetőségek”-kel írja le a fogyatékos embereket).¹¹⁴⁵

¹¹²⁷ Sohpal, Anti-discrimination laws in the U.K., 1948-as SDisabled Persons Act 3%-os kvótát írt elő.

¹¹²⁸ Pl. Job Introduction Scheme (próbaidőt biztosító program), Access to Work Scheme (munkavégzési támogatás), A Work Preparation Scheme (munkavégzésre való egyéni felkészítés), Disabled Person's Tax Credit (adókedvezmény), Disability Living Allowance (megélhetési és mobilitási támogatás), Residential Training for Disabled Adults (házi, intézeti foglalkoztatás halmozottan sérülteknek), WORKSTEP (védett munkahely).

¹¹²⁹ „[A] person who has a physical or mental impairment which has a substantial and long-term adverse effect on their ability to carry out normal day-to-day activities.”, DDA, 1. szakasz.

¹¹³⁰ International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems, WHO

¹¹³¹ Baseline Study, p. 74-81

¹¹³² Nők és férfiak közötti egyenlőségről szóló törvény, (609/1986).

¹¹³³ Egyenlőségi Törvény, 2003

¹¹³⁴ Section 11(9)

¹¹³⁵ Section 47(3)

¹¹³⁶ Baseline Study, pp. 39-42

¹¹³⁷ 1975. évi 75-535. törvény

¹¹³⁸ 1987. évi 87-157. törvény

¹¹³⁹ 2001. évi 2001-1066. törvény

¹¹⁴⁰ 2002. évi 2002-73. törvény

¹¹⁴¹ 225-1, 235-2-es szakaszok.

¹¹⁴² R232-1-8, 232-2-6

¹¹⁴³ Baseline Study, pp. 42-45

¹¹⁴⁴ 2643/1998-as törvény.

¹¹⁴⁵ Baseline Study, pp. 48-51

- **Hollandiában** az 1994 óta hatályban lévő, az egyenlő bánásmódot általánosan szabályozó törvény (AWGB)¹¹⁴⁶ nem tiltja kifejezetten, külön nevesítve a fogyatékoságon alapuló megkülönböztetést. 2004 óta azonban rendeződött ez a kérdés, mert külön törvényt¹¹⁴⁷ alkottak a fogyatékos és/vagy krónikus betegségben szenvedő személyek részére a Keretirányelv rendelkezéseinek az átültetésével, méghozzá az AWGB módosításával. Ki kell emelni, hogy az akadálymentes közlekedés kérdését is szabályozza ez az új törvény.
- **Írországban** alapvető két törvény gondoskodik a fogyatékos emberek integrációjáról. Az egyik az 1998-ban elfogadott *Foglalkoztatási Egyenlőségi Törvény (Employment Equality Act)*, a másik az 1999-ben hozott *Egyenlő Státuszról szóló Törvény (Equal Status Act)*, amely a termékek és szolgáltatások terén zárja ki a megkülönböztetést. 2004-ben ugyan a Keretirányelv rendelkezéseinek átültetésére megalkották *Egyenlőségi Törvényt (Equality Act)*, azonban ez csak a korábbi törvényeket módosította (pl. bevezette a közvetett megkülönböztetés fogalmát). Írországban – többi EU-s tagállammal szemben – komoly bírói joggyakorlat alakult ki a fogyatékos emberek esélyegyenlőségét illetően, talán épp a hiányos törvényi rendelkezések miatt is.¹¹⁴⁸ *Degener* szerint az ír fogyatékosági definíció a legelőrehaladóbb, mert nem utal a súlyosságra, csupán a sérülésre és a képességekre¹¹⁴⁹, míg a brit a leginkább szerencsés, amit az angol bírói gyakorlat is igazol.¹¹⁵⁰
- **Luxemburgban** a *Büntető Törvénykönyv* szankcionálja¹¹⁵¹ a szándékos diszkriminációt a fogyatékos emberek esetében a foglalkoztatás terén. A büntetés 250-25.000 euró pénzbüntetés vagy 8 naptól 2 évig terjedő szabadságvesztést lehet azzal, hogy a közszolgáltatási szektorban még ennél is keményebb szankciókkal kell szembenézni. A fogyatékos emberekre vonatkozó definíció csupán a foglalkoztatási kvótát szabályozó jogszabályban található, és a 30%-nál súlyosabb „munkaképesség-csökkenés” esetében állapítják meg.¹¹⁵²
- **Németországban** az Alkotmány tartalmazza a fogyatékoság miatti hátrányos megkülönböztetés tilalmát (GG Art. 3), amelyet a német alkotmánybíróság úgy értelmez, hogy a fogyatékoság egy olyan tulajdonság, amely az érintett életvezetését a nem fogyatékos emberekéhez képest alapvetően megnehezíti. A fogyatékos ember különös helyzete azonban nem vezethet sem társadalmi, sem jogi kirekesztődéshez (BVerfGE 96, 266, 302). Németországban nagy hagyománya van a szociális jogalkotásnak. Szociális területen a *Socialgesetzbuch (SGB)* IX. Könyve tartalmaz rendelkezéseket a fogyatékos emberek esélyegyenlőségére és önálló életvitelére vonatkozóan. A törvény jelentősége abban áll, hogy szintetizálja valamennyi korábbi, a fogyatékos emberek számára hozott rehabilitációs törvényeket (pl. a *Súlyosan Fogyatékos Emberek Törvénye*) is. A filozófiaváltást jelez a korábbi rehabilitációs segély átnevezése részvételi támogatásra. Az SGB 81. § (2) bekezdése tartalmazza az anti-diszkriminációs klauzulát (kifejezett utalás nélkül a közvetett megkülönböztetésre) a súlyosan fogyatékos emberek esetében a foglalkoztatás terén. A 81. § (4) bekezdése alapján a fogyatékos ember követelheti a munkakörnyezet (és a hozzá kapcsolódó helyiségek, pl. toalett, konyha, stb.) megfelelő átalakítását, de ez nincs összekapcsolva az anti-diszkriminációval.¹¹⁵³ A foglalkoztató igényelhet átalakítási támogatást. A kártérítés viszont legfeljebb háromhavi fizetés lehet. Az NGO-k felléphetnek a bíróságokon a fogyatékos emberek érdekében. Mindezekon túlmenően a német alkotmány is

¹¹⁴⁶ AWGB (Algemene Wet Gelijike Behandeling), 1994

¹¹⁴⁷ EG-Implementatiewet AWGB

¹¹⁴⁸ Baseline Study, pp. 51-58

¹¹⁴⁹ Section 2’):

„Disability means

- a) the total or partial absence of a person’s bodily or mental functions, including the absence of a part of a person’s body
- b) the presence, in the body of organisation causing, or likely to cause, chronic disease or illness,
- c) the malfunction, malformation or disfigurement of a part of a person’s body
- d) a condition or malfunction which results in a person learning differently from a person without the condition or malfunction, or
- e) a condition, illness or disease which affects a person’s thought processes, perception of reality, emotions or judgement or which results in disturbed behaviour, and shall be taken to include a disability which exists at present, or which previously existed but no longer exists, or which may exist in the future or which is imputed to a person.”

¹¹⁵⁰ Degener, p. 9

¹¹⁵¹ 454, 455-ös szakaszok.

¹¹⁵² Baseline Study, pp. 60-62

¹¹⁵³ Ez a jog már a régebbi, *Súlyos Fogyatékos Emberek Törvényében* is biztosított volt.

tartalmaz jogi védelmet¹¹⁵⁴ a fogyatékos emberekre vonatkozóan és 2002-től egy komplex esélyegyenlőségi törvény (BGG) is létezik, kivéve a foglalkoztatási részt, mert az maradt a SGB IX. könyvében. A SGB IX. könyve a WHO ICF-jét kívánja alkalmazni a definíció terén, ami mindenképpen új vonás az európai tendenciákat illetően. A fogyatékos emberek nagyobb védelmet élveznek az elbocsátásoknál. Tartományi szinten is külön szabályozásra kerültek a fogyatékos emberek számára biztosított jogok. Degener szerint Németországban az elmúlt évtizedben közel 20 anti-diszkriminációs jogszabály született.¹¹⁵⁵ Erre példa 1999-ben Berlin, 2001-ben Szász-Anhalt, 2002-ben Rajna-vidék, 2003-ban Bajorország, Észak-Rajna-Vesztfália és a Saar-vidék. Közös jellemzőjük, hogy a foglalkoztatásra nem térnek ki.¹¹⁵⁶

- **Olaszországban** számos jogszabály érinti a fogyatékos emberek helyzetét. A legfontosabbnak az 1992-ben elfogadott *Szociális Gondozásról, Integrációról és a Fogyatékos Emberek Jogairól* szóló *Keret törvényt*¹¹⁵⁷ tartják, ahol a polgári jogok élvezetének biztosításáról is szó van a munka világába való integrálás mellett. Külön törvény¹¹⁵⁸ rendelkezik munkahelyi megkülönböztetés tiltásáról a fogyatékos emberek esetében. A törvény jelentőségét az adja, hogy foglalkoztatási kvótát is előír a 15-nél több munkavállaló foglalkoztatásánál. A munkahelyek átalakításának szükségességét egy orvosi bizottság dönti el. 2003-ban külön rendeletet¹¹⁵⁹ hoztak a Keretirányelv átültetésére, amely – többek között – kiter az irányelv által megfogalmazott intézményekre (pl. a közvetlen és közvetett megkülönböztetés fogalmára) és a foglalkoztatással összefüggő területek felsorolására (kiválasztás, felvétel, előléptetés, elbocsátás, stb.) is. Mindezek ellenére a rendelet furcsamód nem tartalmazza a Keretirányelv 5. cikkelyét, és nincs utalás az ésszerű feltételek biztosítására sem.¹¹⁶⁰
- **Oroszországban** (Orosz Föderáció) 1995-ben került megalkotásra a Fogyatékosok szociális védelméről szóló jogszabály.¹¹⁶¹
- **Portugáliában** 2003-ban egy olyan új *Munka Törvénykönyvet*¹¹⁶² fogadtak el, amely tartalmazza diszkrimináció általános tilalmát abból a célból, hogy a Keretirányelv rendelkezéseit átültessék a portugál jogba. Többek közt a bizonyítási teher megfordítása, a jogtalan és hátrányos megkülönböztetések különböző formái, illetve a munkahely átalakításának követelményei is rögzítésre kerültek. Speciális szabály, hogy azok a természetes és jogi személyek, akik többször is megsértik a jogtalan megkülönböztetés tilalmát, nem indulhatnak közbeszerzési eljárásokban.¹¹⁶³ Érdekesség, hogy az *Alaptörvény a megelőzés és a fogyatékos emberek rehabilitációjára és integrációjáról* (9/89-es törvény) 2. cikk (1) bekezdése egy olyan definíciót¹¹⁶⁴ tartalmaz, amely figyelembe veszi a kort, a nemet és az un. szocio-kulturális tényezőket.¹¹⁶⁵
- **Spanyolországban** 1982 óta van külön törvény (LISMI)¹¹⁶⁶ a fogyatékos emberek integrációjáról, amely a szolgáltatások, a diagnosztika, rehabilitáció és a foglalkoztatás területeire terjedt ki. Ez a törvény egy igen korai, munkaerőpiacon érvényesítendő, a diszkriminációval szembeni védelmet is megcélzott. A törvény 1995-ben továbbfejlesztésre került úgy, hogy részletezte a károsodásokat (pl. fizikai, érzékszervi, mentális), amelyek alapján nem lehet megkülönböztetni az embereket. A spanyol büntető jogszabály¹¹⁶⁷ nagyon szigorú: súlyos diszkrimináció esetén az elkövető akár 2 évi szabadságvesztéssel vagy 12 havi fizetéssel sújtható. 2003-ban új törvény¹¹⁶⁸ született az *esélyegyenlőségről és az egyetemes hozzáférésről a fogyatékos emberek számára*, amelynek alkalmazási területe jóval tágabb, mint a Keretirányelvé. Új területként szabályozásra került a telekommunikáció és információs társadalom, infrastruktúra és épített környezet, közlekedés, és termékek és

¹¹⁵⁴ 3 § (3) bekezdés.

¹¹⁵⁵ Degener, p. 5

¹¹⁵⁶ Baseline Study, pp. 45-48

¹¹⁵⁷ 1992. február 5-én hozott 104-es törvény.

¹¹⁵⁸ 1999 évi 68. törvény

¹¹⁵⁹ 2003. évi 216-os rendelet (*Decreto Legislativo*).

¹¹⁶⁰ Baseline Study, pp. 58-60

¹¹⁶¹ Lovász (Hallássérültek nemzetközi jogi áttekintése), p. 8

¹¹⁶² 2003. évi 99-es törvény.

¹¹⁶³ 627. cikk.

¹¹⁶⁴ „[...] a person [...] may be considered to be in a disadvantageous position for carrying out activities considered normal taking into account their age, sex and dominant social-cultural factors.”, Baseline Study, p. 67

¹¹⁶⁵ Baseline Study, pp. 67-68

¹¹⁶⁶ 13/1982 törvény - LISMI

¹¹⁶⁷ Spanyol Büntető Törvénykönyv, 314. §

¹¹⁶⁸ 2003 évi 51. törvény.

szolgáltatások nyújtása. 2003-ban új törvényt¹¹⁶⁹ fogadtak el a Keretirányelv átültetését célzandó, amely tartalmazza az új intézményeket (pl. közvetlen és közvetett megkülönböztetés, zaklatás), valamint új nemzeti célként jelölte meg a fogyatékos emberek integrálását a többségi társadalomba a nyílt foglalkoztatáson keresztül.¹¹⁷⁰ A dolgozók egészségi állapotáról és a munkahelyi környezet átalakításáról a foglalkozási kockázatok megelőzéséről szóló törvény¹¹⁷¹ rendelkezik. Emellett az LISMI módosításával a spanyol jog a Keretirányelv „reasonable accommodation” intézményét is átvette.

- **Svédországban** 1999-ben került szabályozásra a fogyatékos emberek védelme a munka világában,¹¹⁷² amely az ír definícióhoz hasonlóan nem tartalmaz előírást a súlyosságra vonatkozóan. Ez a jogszabály összhangban van az etnikai és a szexuális irányultság alapján megtett megkülönböztetés leküzdésére hozott jogszabályokkal.¹¹⁷³ 1994-ben már felállították a fogyatékosügyi ombudsman intézményét is.¹¹⁷⁴ Az ombudsman – aki 2003-tól polgári peres eljárásban is felléphet – kulcsfontosságú eszköznek bizonyult a fogyatékos emberek érdekvédelmében. 2002-ben új jogszabály¹¹⁷⁵ született a Keretirányelv rendelkezéseinek az átültetésére (beleértve a korábbi, 1999-es törvény módosítását is), továbbá egy másik új törvénnyel¹¹⁷⁶ a foglalkoztatáson túlmutató megkülönböztetések ellen is fellépnek. Megjegyzendő, hogy nem létezik direkt kötelezettség az „észszerű körülmények” biztosítására abban a tekintetben, hogy ennek biztosítása csupán a munkáltató forrásaitól függ. Ez úgy értelmezhető, hogy az épített környezet akadálymentesítésére nincs törvényi kötelezettség, ám Európában a svéd akadálymentesítési gyakorlat a legelőremutatóbb.¹¹⁷⁷ A fogyatékos svéd definíciója abban is előremutató, hogy kizárja a genetikai alapú megkülönböztetést¹¹⁷⁸ is (a jövőre vonatkozó magatartás tiltásakor). Ezen túlmenően a fogyatékosügyi ombudsman értelmezése szerint a rák és a szklerózis multiplex is fogyatékoságnak számít.¹¹⁷⁹

- **Kanada** a világon elsőként, 1984-ben hozott anti-diszkriminációs törvényt, és alkotmányát (*Charter of Rights and Freedoms*) elsőként egészítette ki anti-diszkriminációs záradékkal a közszolgálat terén. A dokumentum támogatja a pozitív diszkriminációt is.

- **Távol-Kelet:**

- **Fülöp-szigeteken** a fogyatékos emberek alapjogait az 1987-es alkotmány biztosítja, érvényesülésüket 1990 óta az *Organisation of Disabled Persons* elnevezésű szervezet monitorozza.
- **Hong Kongban** 1994 óta panasszal lehet élni az *Equal Opportunity Commission*nál munkával, lakhatással, akadálymentesítéssel, oktatással, közlekedéssel kapcsolatos kérdésekben.
- **Japánban** a kormányzat 1996-ban bevezetett egy hétéves fejlesztési tervet és törvényt hoztak a Fogyatékos Személyek Alapvető Jogairól.¹¹⁸⁰
- **Kínában** 1990 óta él egy hátrányos megkülönböztetést tiltó és pozitív diszkriminációt lehetővé tevő törvény.
- **Thaiföldön** 1992-től van hatályban a *Welfare and Rehabilitation Law for the Disabled* című rehabilitációs törvény, amely kedvezményeket nyújt akadálymentesítéshez és járművek megszerzéséhez. Kiemelt szerepet kap a kedvezményeket elbíráló bizottság, az ún. *Commission for Rehabilitation of Disabled Persons*.

- **Új-Zéland** az 1994 óta hatályos *Human Rights Act*-be épített jogi garanciákat a sérült emberekre vonatkozóan, amely a közszolgáltatások akadálymentesítése terén is kötelezettségeket fogalmaz meg. Az érintettekből álló *Disabled Persons Assembly* monitorozza a törvény betartását.

¹¹⁶⁹ 2003. évi 62. törvény.

¹¹⁷⁰ Ez a 38. cikknek az LISMI módosításával egy új, 39. cikk megalkotásával történt meg.

¹¹⁷¹ 1995. évi 31. törvény.

¹¹⁷² 1999: 132. törvény (Prohibition of Discrimination in Working Life of People with Disability Act).

¹¹⁷³ 1999:130 és 1999: 133 törvények.

¹¹⁷⁴ 1994:749 törvény.

¹¹⁷⁵ 2002/03:65 törvény.

¹¹⁷⁶ 2003:307 törvény.

¹¹⁷⁷ Lásd bővebben: Lovász-Szakály, 2004 (kézirat)

¹¹⁷⁸ „Every permanent physical, mental or intellectual imitation of a person's functional capacity that as a consequence of injury or illness that existed at birth, arose thereafter, or may be expected to arise”, 1999-es törvény, 21. szakasz

¹¹⁷⁹ Baseline Study, pp.70-74

¹¹⁸⁰ Lovász (Nemzetközi jogi áttekintés), p. 30

IV sz. Melléklet – A fogyatékos emberek integrációjának legfőbb eszközeként tartott európai foglalkoztatáspolitikák áttekintése

1. Bevezetés

Az Európai Bizottság 1999-ben megjelentett anyaga¹¹⁸¹ alapján a következőket lehet megállapítani. Az Európai Unión belül is általános tendenciának tűnik, hogy növekszik a rokkantsági ellátásban részesülő emberek száma. Az Unióban a rokkantságra, fogyatékosra, foglalkozási betegségekre és ártalmakra fordított kiadások az összes szociális védelmi kiadás 10 százalékát teszik ki, szemben a munkanélküliségre fordított 7 százalékkal.

A második háborút követően a tömegtermelésre való átálláskor a fogyatékos, rokkant emberek foglalkoztatása elsősorban betanított, vagy szakképzettséget nem igénylő manuális munkakörökben valósult meg.

Az Európai Unió országaiban a nyolcvanas évektől kezdődően, Közép-Kelet Európában pedig a rendszerváltás(oka)t követően a gazdaság súlypontja a gyártásról a szolgáltatások nyújtására helyeződött át. Ez pedig alapvetően két tendenciát erősített: a rugalmas technológiákat igénylő, a piaci igényekre minél gyorsabban reagáló munkaszervezés és ennek megfelelően az adaptív szervezetek, valamint az egyre nagyobb, könnyen és gyorsan alkalmazkodó szakképzettség szükségességét.

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) 99. számú ajánlásának 33. szakasza alapján kiemelt cél, hogy a megváltozott munkaképességű személyek a védett munkahelyekről a hagyományos vállalatokhoz kerüljenek. Ehhez számos út és eszköz létezik, amelyeket az alábbiakban röviden ismertetek. Ezt megelőzően csak megemlítem, hogy az Európai Bizottság legfrissebb tájékoztatása szerint a dolgozó fogyatékos embereknek mindössze a 15,9%-a kap (technikai) segítséget munkája ellátásához. Azon a fogyatékos embereknek, akik nincsenek korlátozva az önálló életvitelükben, 50%-a rendelkezik inaktív státusszal, szemben az „épek” 26,9%-ával.¹¹⁸²

Mielőtt rátérnék a tendenciákra, érdemes felidézni, hogy a régi 15-öknél mi volt általánosságban a jellemző és a fejlettebb, régebbi EU tagállamok milyen kihívásokkal néztek, néznek szembe az elmúlt időszakban. Annak ellenére, hogy csak töredékes információk állnak rendelkezésre, egy 1999-es Bizottsági jelentésből kitérnek, hogy Svédországban elégtelennek minősíthető a fogyatékos emberek alapiskolázottsága. Franciaországban a munkanélküli fogyatékos embereknek 52%-a alapfokú iskolai végzettséggel sem rendelkezik. Az Egyesült Királyságban 1998-ban legalább 1,75 millió – főleg férfi – olyan inaktív ember volt, akik munkaképtelenségi vagy tartós betegségi ellátásban részesültek és számuk a korábbi évtizedhez viszonyítva megduplázódott. Az inaktivitás bevalottan magas aránya volt jellemző Hollandiában, Írországon és Spanyolországban is.

2. Foglalkoztatási politika – az Európában található eszközök áttekintése

Az Európai Bizottság megbízásából készült tanulmány¹¹⁸³ szerint Európában aktív és passzív munkaerő-piaci program típusok léteznek. A passzív típusról most nem beszélnek, mert az elsősorban a (pénzbeli) ellátásra fókuszál és nem az aktív megoldásokban, pl. a munkahelyteremtésben gondolkodik. Az aktív munkaerő-piaci eszközök között vannak általános, mindenre kiterjedő,¹¹⁸⁴ valamint speciális programok.¹¹⁸⁵

A fogyatékos, megváltozott munkaképességű személyek esetében Európában alkalmazott aktív munkaerő-piaci programok típusai röviden az alábbiak:

A *tanácsadás és álláskeresés segítség*, amelynek keretében a fogyatékos emberek segítséget kapnak a munkakereséshez. Ez a – tagállamok több mint a felében megtalálható – rendszer különösen Ausztriában, Írországon, Olaszországban és Hollandiában van kiépítve.

¹¹⁸¹ A fogyatékosok foglalkoztatottsági szintjének emelése – A közös kihívás, Európai Bizottság, V/E.4 Egység, 1999, SEC(1998) 1550 alapján

¹¹⁸² Key figures on 'active inclusion' of people with disabilities in the EU, European Commission, 2005.12.01.

¹¹⁸³ Active Labour Market Programmes for People with Disabilities - Facts and figures on use and impact, European Commission, 2002.

¹¹⁸⁴ Itt olyan általános programokat kell érteni, ahol valamennyi, általában szociálisan hátrányos helyzetű csoport részére elérhető foglalkoztatási eszközök állnak rendelkezésre és célja a munkaerőnek a munkaerőpiacon való tartása, bevonása.

¹¹⁸⁵ A passzív munkaerő-piaci eszközök célja, a hogy a potenciális munkavállaló maradjon távol a munkaerőpiactól és csökkentse a munkaerő-kínálatot. Ez főleg jövedelmek biztosítását (pl. a korai nyugdíjazás intézménye, munkanélküli járadék biztosítása stb.) jelenti.

Finnországban és Görögországban ezt a szolgáltatást az általános tanácsadás keretében nyújtják a fogyatékos embereknek. Belgiumban 1996 óta létezik a tanácsadói szolgáltatás, Németországban és az Egyesült Királyságban pedig dinamikusan nő ennek az intézménynek a kiépítése.

A *munkahelyi rehabilitáció* központi eleme a fogyatékos emberek szakmai (tovább)képzése és munkahelyi gyakorlatának fejlesztése. Ez a szolgáltatás két kivétellel a régi 15-ök valamennyi tagállamában megtalálható. Különösen kiemelkedő Dániában, Finnországban, Görögországban és Írországban. Németország abban a tekintetben kivétel, hogy ezt a szolgáltatást az általános programok között biztosítja polgárai számára. Az egy főre eső állami támogatás mértéke is eltérő: egy dán fogyatékos személyre 15 ezer, egy olaszra a fele, 7 ezer, egy finnre 2700, míg egy angol megváltozott munkaképességűre már csak 1000 euró jut. Belgium ugyan nagyon kevés embert (1100 főt) részesít ebben a szolgáltatásban, de fejenként 19 ezer euró támogatást nyújt. Ausztria és Görögország „büszkélkedhetett” a legalacsonyabb létszámmal: ezekben az országokban mindössze 241 illetve 200 fő részesült ebben a szolgáltatásban.

A *támogatott foglalkoztatás* keretében a fogyatékos emberek foglalkoztatásának támogatása főleg a skandináv országokban, Ausztriában és Németországban kap prioritást, annak ellenére, hogy még ezekben az országokban is meglehetősen alacsony a bértámogatás mértéke. Több ország a munkáltatókat, míg Dánia, Finnország, Hollandia és az Egyesült Királyság a munkavállalókat támogatja. Svédországban közel 50 ezer, Franciaországban 40 ezer, az Egyesült Királyságban és Németországban közel 20 ezer, Dániában 17 ezer, Finnországban 12 ezer, Spanyolországban 11 ezer és Ausztriában 10 ezer euró körüli a támogatásban részesülő fogyatékos személyek (vagy munkáltatóik) száma ebben a foglalkoztatási formában. A támogatás összege általában 2500 és 6000 euró fejenként, de Spanyolországban eléri a 20 ezer eurót.

A *védett foglalkoztatás*, ahol személyi segítők és/vagy munkahelyi adaptáció révén segítik a fogyatékos munkavállalók integrációját, szinte minden tagállamban előfordul. Ausztria, Görögország, Írország és Olaszország jár az élen a munkahelyek átalakításának támogatásában. Belgiumban, Dániában, Finnországban, Svédországban és az Egyesült Királyságban személyi segítséggel kialakított munkahelyi adaptációs programok futnak. Összességében a legtöbb tagországban azonban csak néhány száz ember élvezte e programok előnyeit.

A *védett munkahelyek* szinte valamennyi tagállamban megtalálhatóak, azonban meglehetősen változatos képet mutatnak Európában, mind a résztvevők száma (a fogyatékos és nem fogyatékos emberek százalékos aránya az adott munkahelyen¹¹⁸⁶), mind a nyílt munkaerő piacon való részvétel szempontjából. Elterjedt Németországban (185 ezer fő), Franciaországban (104 ezer fő) és Hollandiában (90 ezer fő) és kisebb mértékben Dániában és Svédországban (kb. 27 ezer fő), valamint Belgiumban¹¹⁸⁷ (kb. 17 ezer fő). Írországban és Portugáliában a legalacsonyabb a mutató a régi 15-ök EU-jában. A legtöbb támogatást összességében Franciaországban, Hollandiában, Belgiumban, Dániában és Svédországban biztosítják. Dániában a legmagasabb az egy főre eső átlagtámogatás: 52 ezer euró. Hollandiában 19 ezer, Svédországban 18 500 eurót fizetnek, de Franciaországban is meghaladja a támogatás összege a 17 ezer eurót. Dániában és az Egyesült Királyságban a védett munkahelyek támogatása a hagyományos, piaci alapon nyugvó vállalatokban valósul meg. A megváltozott munkaképességű személyek egyenértékű fizetést kapnak, a vállalat pedig állami támogatásként jut hozzá a dolgozó alacsony teljesítményéből fakadó pénzügyi kiesés kompenzációjához.

Az *önfoglalkoztatás támogatása* önálló vállalkozás megindításának segítségével Európában szinte sehol sem képezi komoly szeletét a foglalkoztatásnak, illetve csak az általános programok keretében nyújtják ezt a lehetőséget, és csupán csak nyolc tagállamban veszik figyelembe a fogyatékos emberek igényeit. Hasznos példa található Belgiumban, Hollandiában, Finnországban és Svédországban, ugyanakkor utóbbi kivételével mindenütt alacsony az igénybe vevők száma.¹¹⁸⁸

A *vegyes eszközök* (munkahelyi rehabilitáció, támogatott foglalkoztatás, védett foglalkoztatás és tanácsadás kombinációja) főleg Ausztriában (*Arbeitsassistenten*), Németországban, Hollandiában és az Egyesült Királyságban (*Workstep Programme*) jellemző. Portugáliában egy különleges ötvözet található a védett munkahely, védett foglalkoztatás és a munkahelyi rehabilitáció elemeiből.

Az Európai Bizottság szerint 2002-ben a tagállamok a GDP 0,8 (Görögország) és 4,6%-át (Dánia) költöttek a munkaerő-piaci programokra. A passzív eszközök általában 2/3 – 3/4 részét tették ki a kiadásoknak, ez alól csak Svédország és Olaszország kivétel, ahol az aktív eszközök aránya eléri

¹¹⁸⁶ Ausztriában 80%, Írországban 50%, Svédország 40% a súlyosan fogyatékos emberek aránya ebben a rendszerben. Olaszországban a szociális szervezetekben 30%-os, míg Németországban 20%-os mutató él.

¹¹⁸⁷ A képet némiképp árnyalja az, hogy a védett munkahelyeken foglalkoztatott fogyatékos embereket a garantált munkabér alatt fizetik.

¹¹⁸⁸ Belgiumban pl. 1998-ban csupán 5 fő, míg Svédországban 676 fő vette igénybe ezt a szolgáltatást.

az 50%-ot. Összességében Belgium, Dánia, Franciaország, Finnország és Hollandia költ még többet az aktív megoldásokra (3%-on felül), mint a többi tagállam.

3. Kvóta vagy bíróság?

Lényegében tehát két alapvető irányzat létezik Európában: az egyik modell a diszkrimináció ellenes intézkedéseket favorizálja, míg a másik a pozitív cselekvést (pl. kvótarendszert) helyezi előtérbe.

Az egységes kvóta elterjesztését 1986-ban maga az Európai Bizottság is szorgalmazta, azonban a kormányzatok nem támogatták ezt az elképzelést.¹¹⁸⁹

Az ILO szakmai anyaga egyértelműen rámutat arra a tényre, hogy: „sok országban a kvótarendszerek pozitív hatása elhanyagolható, mivel bebizonyosodott, hogy sok esetben a rendszer csak nehezen és drágán működtethető, ami ahhoz vezetett, hogy más eszközöket elhanyagoltak, különösen azokat, amelyek a megváltozott munkaképességű emberek számára nyújtottak a munkaerő-piaci képesítéseket.”¹¹⁹⁰

Az Egyesült Királyságban egyértelműen megbukott a kvótarendszer.¹¹⁹¹ Mabbett szerint a britek nem a magas kiadásokat, hanem a rendszer alacsony hatékonyságát kárhoztatták.¹¹⁹² Németországban és Franciaországban továbbfejlesztették, és bevezettek egy kártérítési illetéknek nevezett intézményt, amely lényegében megfelel a magyar rehabilitációs hozzájárulásnak. Európában gyakorlatilag a régi 15-ök felében alkalmazott intézmény. Ausztriában 25, míg Görögországban 50 fő felett kell alkalmazni. Lengyelországban minden üzemben az álláshelyek 6%-át kell fenntartani a „csökkent” munkaképességű személyek számára, illetve ezen álláshelyek betöltetlensége esetén meghatározott összeget kell befizetni egy segélyalapba, míg a kvóta túlteljesítése esetén pedig jövedelemadó-visszatérítést lehet igénybe venni.¹¹⁹³ Hazánkban ez kvóta-kötelezettség minden 20 fő felett foglalkoztató gazdálkodó szervezetet érint és a százalék is hasonló az EU tagállamokban látható mértékhez: 5%. A rendszeren belül is nagy a szórás, hiszen Belgiumban és Írországban csak a közsférában kötelező érvényesíteni a kvótákat, míg a skandináv országokban sosem alkalmazták a kvótarendszert, arra hivatkozva, hogy ez ellenkezik az egyenlő bánásmód elvével.

Ausztriában, Franciaországban és Németországban a kvótarendszer hátránya, hogy a munkaadók túlnyomó többsége inkább kifizeti a büntetést, semhogy betartsa az előírt fogyatékos – foglalkoztatási kvótát. A foglalkoztatásbeli megkülönböztetés ellen sikraszálló jogszabályok számos országban inkább csak a fogyatékos embereknek és a munkáltatóknak küldött üzenetek, tehát nem teszik lehetővé a konkrét segítségnyújtást. A munkáltatók ezzel tisztában vannak, éppen ezért gyakran figyelmen kívül hagyják a vonatkozó jogszabályokat, ha betartásukat az állam nem ellenőrzi szigorúan.

Az ILO szerint a kvótarendszer hátránya az, hogy a rokkantság sokkal magasabb előfordulását eredményezi a munkaképes lakosság körében, mint amit valószínűleg más módszerekkel ki lehetne mutatni. Ez okozhatja azt, hogy a munkáltatók nyomást fejtenek ki egyes a munkavállalókra, akik ugyan nem esnek kvótarendszer hatálya alá, hogy nyilvánítassák magukat rokkantnak.

Az Egyesült Királyság negatív tapasztalatai ellenére az Európai Unió a kilencvenes évekig a legmesszebbmenőkig támogatta a kvótarendszer alkalmazását, azonban az évezredfordulót követően újabb – méghozzá az angolszász jogrendből érkező – eszközök kaptak erőre.

A 2000/78/EK Keretirányelvének elfogadása lényegében új helyzetet teremtett az Európai Unióban. Az 1990-ben Kanadában elfogadott anti-diszkriminációs törvény¹¹⁹⁴ és az Egyesült Államokbeli ADA¹¹⁹⁵ ugyanis hatást gyakorolt az európai gondolkodásra is. Az ADA a privát szektorra nézve is megtiltotta a foglalkoztatáson alapuló megkülönböztetést a megváltozott munkaképességű személyekkel szemben és létrehozta az ún. *Egyenlő Foglalkozási Esélyek Bizottság*ot, illetve végső esetben biztosítja a bírói utat. Ez azonban egyrészt azt jelenti, hogy szükség van a sérelmet szenvedett fél általi jogismeretre, mert ennek hiányában nincs lehetőség a foglalkoztatás körében elkövetett megkülönböztetés orvoslására; másrészt a tapasztalat szerint csak az iskolázottak, a jó kapcsolatokkal és háttérrel rendelkezők tudnak élni a jog nyújtotta lehetőségekkel. Ezek a jogi

¹¹⁸⁹ Mabbett (Disability Rights), p. 107

¹¹⁹⁰ ILO (1996), p. 40

¹¹⁹¹ Az Egyesült Királyságban 1996-ban eltörölték az anti-diszkriminációs törvénykezés eredményeképpen.

¹¹⁹² Mabbett (Disability Rights), p. 107

¹¹⁹³ Prugberger, p. 59

¹¹⁹⁴ Kanadai Emberi Jogok Törvénye, 1990

¹¹⁹⁵ Americans with Disabilities Act, 1990

eszközök tehát csupán passzív megoldásokat, eszközöket nyújtanak a megváltozott munkaképességű személyeknek.

Az európai, illetve az amerikai-angolszász modellek közti alapvető különbség, hogy az előbbi felfogás az államot tekinti fő felelősnek és elvárja, hogy az beavatkozzon a társadalom életébe (szociális indíttatás és az aktív jogok előnyben részesítése), míg az utóbbiban az állam csak a szabályok megalkotásáért és „játékszabályok tisztességes betartásáért” felel (emberi – passzív – jogok tisztelete) és nem határozza meg, hogy kit alkalmazzon a munkáltató.

Az európai modell állama tehát előre megmondja, hogy mi történjen, míg az amerikai csak a hátrány bekövetkezése esetén lép és csak akkor, ha a sérelmet szenvedett megváltozott munkaképességű személy kezébe veszi a sorsát és a kezdő lépést megteszi.

A két modell egyik leglátványosabb elejét kétségkívül Németország adja, ugyanis 1994-ben Németország úgy módosította az alkotmányát, hogy beillesztett egy olyan cikkelyt, amely – ahogyan arra korábban utaltam – megtiltotta a fogyatékos emberekkel szembeni megkülönböztetést. Németországban – hasonlóan Magyarországhoz – törvény írja elő, hogy a munkaadók kötelesek a munkavállalói állományuk hat százalékának erejéig súlyosan fogyatékos embereket foglalkoztatni, ellenkező esetben ún. kompenzációs adót kell fizetniük.

Az európai országok közül a kilencvenes években az Egyesült Királyság (1996), Olaszország (1999) és Svédország (1999) lépett erre az útra, nevezetesen az anti-diszkriminációs törvény meghozatalával. Ezzel szemben Dánia, Írország és Hollandia a fogyatékos emberek jogait a társadalmi szolidaritáson (azaz elsősorban nem az emberi jogi aspektuson) keresztül közelítette a jogrendszeréhez.

4. Védett foglalkoztatással kapcsolatos jellemzők és tendenciák

Az ILO szerint Közép- és Kelet-Európában kétféle típus is létezik: a „rendes” vállalatban belüli védett munkahelyek, illetve az „eleve” védett vállalatok, munkahelyek kategóriája, ahol az állások túlnyomó részét megváltozott munkaképességű személy tölti be.

Ez utóbbiakat többnyire a fogyatékos embereket tömörítő, illetve érdekeit képviselő szervezetek működtetik, és az állam részben, vagy teljes mértékben támogatja ezeket. További kategória a megváltozott munkaképességű emberek részére fenntartott foglalkozás csoportja. Az Európai Bizottság szerint 1998-as adatok alapján mintegy 380 ezer fogyatékos embert foglalkoztattak az Unión belül ebben a formában.

Franciaországban, Írországban, Luxemburgban és Spanyolországban védett foglalkoztatás alatt az értik, hogy a megváltozott munkaképességű személyek produktív tevékenységet végeznek fizetésért. Ezt külön kezelik attól a tevékenységtől, ahol a cél elsődlegesen nem a fizetés, hanem az, hogy a megváltozott munkaképességű személy „csináljon valamit”, azaz egy szociális jellegű, fejlesztő tevékenység kifejtése.

A védett munkahelyek biztosításának mértéke és jellege is országonként különbözik. Van, ahol azok részére biztosítják ezt a szolgáltatást, akiknek a foglalkoztatása a hétköznapi vállalatoknál nem lehetséges, míg máshol egy minimum szintet határoznak meg és az ez alá esők részére nyújtják a védett munkahelyen való foglalkoztatást. Akik pedig e szint felett vannak, azoknak a nyílt munkaerőpiacon kell megállniuk a helyüket.

A védett vállalatok jelentik a legelterjedtebb megoldást a védett munkahelyek biztosítására, ahol fogyatékoságtól függően foglalkoztatnak megváltozott munkaképességű személyeket. Az ILO kimutatása alapján térségünkben négy fő típus található:

- 1.) fogyatékos emberek szervezetei által működtetett munkahelyek;
- 2.) állami tulajdonú és irányítású vállalatok;
- 3.) kormányzat által támogatott társaságok, szövetkezetek;
- 4.) általában állami tulajdonú vállalatok, ahol külön speciális részlegeket tartanak fenn a megváltozott munkaképességű személyek részére szociálpolitikai eszközként.

Tapasztalatok azt mutatják, hogy a rendszerváltás és a piaci szabályok térnyerése radikálisan megváltoztatta az eddigi viszonyokat: a vállalatoknak egyre inkább nyereségesen kell(ett) termelniük. Ez a megváltozott munkaképességű emberek esetében kettős problémát vetett fel. Egyrészt a piaci verseny miatt az amúgy is kevésbé hatékony munkaerőnek elvileg hatékonyabbá kellett válnia, és emellett a technológiai fejlesztésre is figyelni kellett. Másrészt az ipari és globalizált világban a piaci igények gyors változásai miatt ezek a cégek egyre kevésbé tudtak reagálni, hiszen a termelőkapacitásuk alakíthatósága, fejlesztése ugyancsak véges. A cégek pedig egyre inkább azokat szeretnék felvenni, akik terhelhetők, jól és könnyen fejleszthetők, képezhetők, és ami a legfontosabb: munkatapasztalattal rendelkeznek.

A védett munkahelyeken dolgozók nyílt munkaerőpiacra való kijutásának az ILO szerint a következő akadályai vannak:

- kudarcból való félelem és az amiatt való aggodás, hogy a védett munkahely helyett nehéz másikat találni;
- korábban megszerzett jogosultságok és juttatások elvesztésének lehetősége;
- a védett munkahelyek irányítóinak ellenérdekeltsége a fogyatékos személyek nyílt munkaerőpiacra való kihelyezésével szemben;
- a termelékenység romlásának lehetősége a jó képességű, könnyen fejleszthető munkatársak elvándorlása miatt;
- az előírt foglalkoztatási arány teljesítésének kényszere.

Számos nyugat-európai ország biztosít védett foglalkoztatást, azonban még a leggazdagabb EU-tagállamokban is olyan tendencia érvényesül, amely nincs összhangban az „egyenlő munkáért – egyenlő bért” elvével. Belgiumban a legtöbb megváltozott munkaképességű dolgozó a minimálbér felét, Dániában nem ritka, hogy a minimálbér 15%-át kapja fizetség gyanánt.

5. Egyes, kiemelt országok foglalkoztatási politikájának jó gyakorlatáról

Az Amerikai Egyesült Államokban a védett munkahelyek rendszerének továbbfejlesztéseként az adott cég, illetve dolgozó esetében egy külön szakmai tanácsadót, ún. támogatót neveznek ki. Szellemi fogyatékos emberek esetében sikerrel működik az ún. átmeneti foglalkoztatás, ahol az illetékes NGO köt szerződést munkaerő pótlására helyi vállalatokkal. Lényege, hogy az NGO az adott munkakör betöltését vállalja és amennyiben az adott fogyatékos ember nem tudja, vagy nem akarja a feladatot elvégezni, helyette másikat biztosít a társadalmi szervezet. Az USA-ban szintén kipróbálásra került a „hitel a hátrányos helyzetűeknek” című program, amelyben a megváltozott munkaképességű embereket foglalkoztató kisvállalkozóknak kezdőtőkéket biztosítanak. A feltétel: a munkaórák minimum 75%-át a fogyatékos emberek lássák el és annak bizonyítottsága, hogy egyébként hátrány érne a megváltozott munkaképességűeket a munkaerőpiacon. Mindezek ellenére az USA-ban is hátrányosabb helyzetben vannak a fogyatékos személyek, hiszen az ILO 1996-os jelentése szerint átlagosan 39%-kal kevesebbet keresnek, mint nem fogyatékos társaik.

Olaszországban a szövetkezi mozgalomnak mindig is hagyománya volt: az első ún. „egységes szövetkezetet” (szociális szövetkezet) 1974-ben hozták létre. Lényege, hogy a fogyatékos emberek – főleg volt pszichiátriai betegek – integrált munkahelyen kerüljenek foglalkoztatásra. Ennek a szövetkezeti formának két típusa is létezik: az egyik a képességeket fejlesztve működik, a másik a rendszeres napi tevékenységet állítja a középpontba. E megoldás előnye az, hogy főleg olyan területeken próbál érvényesülni, ahol egyfelől nem helyettesíti a piaci tevékenységet és közvetlenül nem támaszt versenyt a magánvállalkozásoknak. Másfelől pedig a szolgáltatási ágazaton belül társadalmilag hasznos tevékenységek körében, főleg helyi munkahelyek teremtését jelenti.

Egyesült Királyságban 1998-ban bevezették, hogy amennyiben egy munkaképtelenségi ellátásban, súlyos fogyatékosági juttatáson élő, munkavégzésre több mint 28 hete alkalmatlan személy elhelyezkedik, de egy éven belül elveszti a munkahelyét, akkor azonos feltételekkel visszakaphatja régi ellátásait. Hasonló a finn példa is. A jó gyakorlat propagálása egyértelmű prioritás a londoni kormányzat számára. Jó példa erre a *Littlewoods Home Shopping Group* politikája mind toborzás, mind az értékesítés tekintetében.

Svédországban a 25 év alatti, fogyatékos fiatalok esetében speciális programokat vezettek be. A cél az, hogy a fogyatékos fiatalokat az érdeklődési területüknek megfelelően hat hónapon keresztül munkahelyi tapasztalatokhoz juttassák. A nyújtott támogatás a munkaerő-piaci támogatással egyenértékű, ami egyébként ugyanannyi mint a munkanélküli segély. Ennek keretében a képzési programok időtartalma egészen a 25. életévig meghosszabbítható. A svéd modell sikereket ért el az ún. támogató személy intézményével is. Ennek lényege, hogy a súlyos fogyatékossgal rendelkező személy részére a támogató személy az illető képességeinek megfelelően egy személyre szabott állást próbál kínálni, beleértve a szükséges képzés, betanítás megtalálását is.

English Summary

of

„*NOTHING ABOUT US WITHOUT US!*”

LEGAL SITUATION OF PEOPLE WITH DISABILITIES IN EUROPE
WITH SPECIAL REGARDS TO INTERNATIONAL LAW, THE LAW OF THE UNITED STATES OF AMERICA AND THE
EUROPEAN UNION

by
László G. Lovász

UNIVERSITY OF SZEGED
FACULTY OF GOVERNMENT AND LAW
DOCTORS OF SCHOOL

with the supervision of
Dr. Prof. Ottó Czúcz

I do hope that my work will clarify in due depth the formation, development, history and results of legislative progress pertaining to disabled people. My goal was to write a work that is considering the progress of legislation concerning disability.

I did not intend to examine the effects of the legislation on disability, since I did not want to include the area of social provision systems and social policy which I deem to consist of the management of employment setbacks.

In spite of the fact that today we cannot deny the significance of disability issues which are even influencing the election debates at the beginning of the 21st century, still, disability issues are not having an enhanced priority in any state's social and legal philosophy.

In my work I am comparing the trends and phenomena concerning disabled people occurring in Hungary, the US and the EU - in the framework of the European Union policy aiming to reduce poverty and social exclusion. To put it more succinctly: I strive to overview the processes involving disabled people in the world in the area of legislation, social, morality and integration issues, including employment policies.

Preliminaries of the research, rationale and actuality of the topic

Why this topic? This has many personal causes.

First of all, I do know what it really means to be a disabled person in Hungary. Although I was raised in an environment, where all conditions were provided to achieve my successful integration, meaning that my family owned the necessary material and intellectual resources to afford „privately” the needed services and use them adequately.

On the other hand, as a person with a serious hearing impairment, who while pursuing his legal studies has absolved the high degree of foreign language skills tests, I became engaged for the right issues of disabled people as a student and could peruse the pertaining expert literature in original language.

The third cause is that I consider the results of my research as a professional challenge too. I do hope to be able to enhance the elaboration of the relevant literature, maybe even closing some gaps in it.

Apart from my personal reasons I chose this topic because it got into the center of public attention, and not only in the richer, more developed countries.¹¹⁹⁶

The EDF,¹¹⁹⁷ the most influential NGO in European disability politics has shown in a statistical survey that every fourth European citizen has a family member who is disabled to some degree. The highest proportion of disability occurrence can be seen among the most vulnerable: those living the less educated, widowers and divorced people and inactive people.¹¹⁹⁸ According to the European Commission, in 2005, every sixth person – 44 million people – had some chronic illness or disability.¹¹⁹⁹

My theme choice was also caused by having found after the overview of the accessible literature on the issue, that it is an un-voiced issue, a „social blind spot.”¹²⁰⁰ According to Colin Barnes, negative public opinion is the biggest hindrance facing the integration of disabled people.¹²⁰¹ And not only the actively negative, but the indifferent attitude may have serious consequences, as Samuel Bagenstos also mentions, we must consider the disregard of the needs of the disabled to be a hurtful discrimination.¹²⁰²

Hungary, as an acceding country has participated in the EU initiative of the Year of Disabled People in 2003, and acceded to the Objectives created to assist disabled people in the EU. Hungary has thus crowned the legislative process started in 1998, in which they created the 1998/XXVI Act on the rights and equal chances and opportunities of the disabled people (hence the Act on Equal Opportunities) and the new institutions according to this law (National Council on Disability Issues, National Program on Disability Issues), and the new policy plan (middle-term policy plan of the Government) also created.

It is important to make it clear that in our society that gets ever older – and Hungary is increasingly under the way of this –, a greater proportion of people become disabled, especially, if we add, that most disability starts at the end of the active age. This is partly important, because according to the OECD, if the present (employment and societal) trends are not changing, the proportion of the present older (50-64 years old) active workforce number must be doubled, or raised from 38% to 70% if we strive to create a sustainable environment in the next few decades. To reconsider all this is urgent, because among the OECD countries the growth of the GDP/per capita/per year between 2000 and 2030 will be only 1.7%/per year, which is only 30% of the growth between 1970 and 2000.¹²⁰³

The framework of the topic under consideration and the methods of research

People with disabilities have been always existed. To understand today's world, if we would like to understand the situation of disabled human beings and all the tendencies and processes that are characterizing them today, we have to know the historical precedents and attitudes concerning disabled people. Because of this I strove to paint a broad and inclusive picture in different historical periods of the situation of people with disabilities and disabled people.

I have also added to the progress of medical and administrative views, which, after the earlier utilitarian and religious approaches have become ever more pertinent during this historical process.

During my research I decided to consciously avoid comparing the practice of one or a few countries (chosen by chance) and instead I am comparing the present (and recent past) legislative practice of Hungary to the overall Union-wide accepted objectives. Naturally I

¹¹⁹⁶ Barnes, p. 3

¹¹⁹⁷ European Disability Forum

¹¹⁹⁸ People with Disabilities in the European Union – Some facts and figures, EDF

¹¹⁹⁹ European Commission (Recent Trends), p. 220

¹²⁰⁰ Kőnczei-Kálmán, p. 25

¹²⁰¹ Barnes, p. 3

¹²⁰² Bagenstos, 2000

¹²⁰³ OECD (Living) - „On the basis of unchanged patterns, OECD analysis show, GDP growth per capita in the OECD area could shrink to around 1.7% per year over the next three decades, about 30% below the average annual rates witnessed between 1970 and 2000.”

show many examples from Member States, but these comparisons will be based on a constitutional and human rights approach. I did not want to include the guarantees and practices of these, because this is beyond the scope of this research. As an appendix attached, I did present in a hopefully thorough way the contextual and case legislation pertaining to the issue of disabled people at present.

The concepts and describing of the topic are differing in the different EU countries and ages, so I tried to use the words in a unified way or adapt them to the age under discussion. This does not mean the avoidance of the examples of specific Member States, but it has to be borne in mind, that at present we cannot make an overall view concerning all Member States due to the lacunae in the relevant literature and data. Therefore my main concern is focusing on employment issues, since, as *Linda Hartrais* mentions, the Union itself considers that the exclusion of disabled people can be considered as the waste of resources, experiences and capabilities from the workforce market.¹²⁰⁴ At the same time I do not deal with people of multiple handicaps of serious disabilities, since – I think –, in a foreseeable period (10-15 years) neither medicine, nor technical progress, nor the job market could be ready to deal with their social integration. Their situation could be better only by the medical and caretaking assistance which is beyond their autonomous lifestyle decisions. To provide services for them is a task of the society, and the less severely handicapped people must be given a chance to use the opportunities to live a full life.

I wanted to give an overview on the activities and results of the international organizations in order to understand the development of legislation in Hungary, especially focusing on the UN and its professional organizations, (WHO, ILO) and the European Council and the European Union (including its predecessors). The progress experienced in the United States has provided me with a sensitive guide, since the North-American example shows very well the specificities and characteristics of the European disability issues.

I closed my research by using the databases, resources and legislative Acts valid on the 15th of July 2006.

Theses

1. Differentiated discrimination: importance of persuasion and the hidden imminences but great possibilities

In the fight against discrimination the most important factor is persuasion. Equal opportunity should mean that talented, but the „genuine” disabled people should get better environment and more assistance than the average. Just by a disadvantageous situation itself one cannot expect to get special preferential social rights that are above the minimal sustenance.

2. Probable and Radical Changes in Europe – the future of the European Social Model: importance of solidarity of society and morality

The issue of social solidarity should not be disregarded. Moral deliberations will be ever more important. The future of the European Social Model can depend on the way how democratic political parties are able to harmonize the long term goals of the country and the short periods of electoral debating. It would be worth while to clarify what we consider to be the long term relevant objectives of a country, and how it can be differentiated from the goals of specific social groups.

3. The future of handicapped/disabled people in the light of scientific challenges: freedom of individuals from state and family

The issue hinges on the focal virtues of any society. We cannot as yet judge the dangers of genetic engineering, one of them being not those human beings will simply become different, but that through this equality of opportunities will be diminishing. So we will need a growing monitoring and human right protection in the area of the „genetic business”.

¹²⁰⁴ Hartrais, p. 141

4. The importance of the Framework Directive: change of appreciation of disability at workplace

The 200/78/EC Framework Directive pertaining to equal opportunities in the area of employment and work opportunities a moral obligation as a set of values. In everyday life, being disabled cannot be bound only to a certain person, since anybody may become a disabled person in four different contexts. Disability is relative and also its judgment. But differentiations in a specific life situation cannot be relative: we have to secure the opportunities and chances. "Absolute social equality" itself also could be adverse in order to creating a new level of inequality.

5. Social and individual responsibility: existence of passive, invisible minority status or active, integrated and "social mosaic" status as a free community

We must be able to act against our own self-interest, in order to strive for a common gain, if some or all act like this.¹²⁰⁵ A typical example is the creation of a barrier-free environment. Its value for society becomes clear only after its creation. Among guarantees of minority right protections we must mention the differentiation between the positive, consciousness-raising actions and anti-discriminative measures and the integration of these two sides. Another supporting pillar of the future of the European Social Model is the re-configuration of the relationship between the individual and society. I believe that it will become clear that some ongoing processes are too costly, like the weakening of morality and belief systems. Both individuals and the society have the right to freedom of choice and the one should not encroach upon the other. It should not occur that society forces its will on individuals what to do, while the individual cannot expect that society to take responsibility for his/her bad decisions. Equal opportunity can be based only on such a balance.

6. Controversial tendencies in Hungary: legally winged – actually crippled

Hungary is in a special situation. The main feature of the Hungarian disability issue is that European and American trends operate at the same time. Before the 90s German and Austrian examples were followed among Hungarian legislators, and since 1990 the US ideas became predominant in certain areas. Hungary is a forerunner in the region in disability legislation. The laws operate like "regulations", so the key question is their enforcement. It seems that disability politics became trapped in the four-year election campaigns, any step forward can only happen when the country is on the verge of elections.

7. On the consequences of the weakening of the state's role: help yourself – society will help you

Society has to change its way of think. The direction depend on the quickest reform with the least collateral damage in the area of the basic institutions like trust, honesty, cooperation, respect for family and child raising, of work and learning. People themselves should realize - especially in Hungary where people have a low motivation for savings -, that the state will not be able to provide all-round protection in this ever changing world of the beginning of the 21st Century.

¹²⁰⁵ Elster, p. 130

IRODALOMJEGYZÉK

KÉZIRAT LEZÁRVA: 2006. JÚLIUS 15.

1. Könyvek, cikkek, tanulmányok, hivatalos dokumentumok, adatbázisok, lexikonok, folyóiratok

1.1 Könyvek, cikkek, tanulmányok

Badó, Attila (A jogászság)	A jogászság in: Badó-Loss-H. Szilágyi-Zombor, Bevezetés a jogszociológiába, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2000.
Badó, Attila (Egyesült Államok)	Az Egyesült Államok jogrendszere in Badó-Loss (szerk.), Betekintés a jogrendszerek világába, Nyitott Könyv Kiadó, Budapest, 2003.
Badó, Attila – Loss, Sándor	A jogtudat, in: Badó-Loss-H. Szilágyi-Zombor, Bevezetés a jogszociológiába, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2000.
Bagenstos, Samuel R. (Justice)	Justice Ginsburg and the judicial role in expanding "We The People": the disability rights cases, in: Columbia Law Review, Vol. 104 (2004), Issue 1, p. 49-59 http://www.columbialawreview.org/pdf/Symposium-WebCopy.pdf
Bagenstos, Samuel R. (2000)	Subordination, Stigma and Disability, Volume 86 Virginia Law Review, April 2000, pp. 397-534 http://law.wustl.edu/faculty/documents/bagenstos/SubordinationStigmaDisability.pdf
Bailey, Ronald	The Pursuit of Happiness, Peter Singer interviewed by Ronald Bailey, Reasononline, 2000 december, www.reason.com/news/printer/27886.html
Bárándy, Péter	Jauernik István (MSZP) képviselőjének K64322. számú, „Mikor rendeződik a kizáró gondnokság alatt lévők munkavállalással kapcsolatos helyzete?” címmel a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi miniszterhez intézett írásbeli kérdésre adott válasz, 2003. július
Bánfalvy, Csaba	A felnőtt értelmi fogyatékosok életminősége, Pro Renovanda Cultura Hungariae Alapítvány, Budapest, 1996.
Barnes, Colin	A Legacy of Oppression: A History of Disability in Western Culture in Disability Studies: Past, Present and Future (ed. Barton and Oliver), 1997, Leeds, The Disability Press, pp. 3-24 http://www.leeds.ac.uk/disability-studies/archiveuk/Barnes/chap1.pdf
Barroso, José Manuel	Growth and jobs: a new start for the Lisbon Strategy, Strasbourg, 2005.03.09., SPEECH/05/152 http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/152&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en
Begg, Iain – Berghman, Jos	Introduction: EU social (exclusion) policy revisited?, Journal of European Social Policy 2002. 12 (3), pp. 179-194
Ben-Israel, Ruth	Equality and Prohibition of Discrimination in Employment, Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies (Kluwer, 1998, 6th ed.) pp., 239-277
Bragyova, András	Vannak-e kisebbségi jogok? Egyenlőség és kisebbség. Állam és Jogtudomány, 1-4. szám, 1992
Brósz, Róbert – Pólay Elemér	Római jog, Budapest, 1994.
Buda, Béla	Előszó in Dr. Pető Zoltán, Zsákutca? A rokkantság, a szociális otthon és a rehabilitáció dilemmái, Budapest, Animula Könyvek, Magyar Pszichiátriai Társaság, 1990.
Bukodi, Erzsébet	Az idők társadalmának rétegződése in Időskorúak Magyarországon, szerk: Giczi Johanna, Sági Gábor, KSH, Budapest, 2004. pp. 49-65 http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/idos.pdf
Chermerinsky, Erwin	Why California's Proposed Racial Privacy Initiative Is Not Only Unwise, But Also Unconstitutional And Potentially Fiscally Damaging for the State, FindLaw, 2003., augusztus 21. http://writ.lp.findlaw.com/commentary/20030821_chermerinsky.html
Cseres-Gergely, Zsombor	Inaktív középkorú emberek és háztartások: ösztönzők és korlátok, PM Kutatási Füzetek, Pénzügyminisztérium, 2005. május
Cottell, Colin	Agencies to welcome disabled applicants, 2005. július 2., Guardian http://www.guardian.co.uk/guardian_jobs_and_money/story/0,1519078,00.html
Czucz, Ottó (Szociális)	Szociális Jog I., Unió Kiadó, Budapest, 2005
Czucz, Ottó	A szociálpolitika és intézményrendszere in Tájékoztató (szerk: Mózes Tibor),

(Szociálpolitika)	Szakszervezetek Elméleti Kutató Intézete, 1981., Budapest, IV. Évf. 3. szám, pp. 33-59.
Czúcz, Ottó (Nyugdíjak)	A nyugdíjak kiszámíthatóságát fenyegető politikai kockázatok, Kempelen Farkas Hallgatói Információs Központ, www.hik.hu/tankonyvtar/site/books/b113/ch16.html
Czúcz, Ottó (Szociális)	Soziale Folgen der raschen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umwandlung und Methoden zur Früherkennung sozialer Spannungen – das Beispiel Ungarn; in: Die Umgestaltung der Systeme sozialer Sicherheit in den Staaten Mittel und Osteuropas, herausgegeben von Brend Baron v. Maydell und Eva-Maria Hohnerlein, Duncker & Humblot, Berlin, 1993; S. 126
Degener, Theresa	Definition of Disabilities, E.U. Network of Experts on Disability Discrimination, 8.2004 http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/aneval/di-sabdef.pdf
Diamantopoulou, Anna	„Invisible citizens”: Anna Diamantopoulou at the opening of the European Year of People with Disabilities 2003, IP/03/106
Diller, Matthew	19 judicial backlash, the ADA, and the civil rights model, Berkeley Journal of employment and Labor Law, Vol 21:9, 2000 http://www.boalt.org/BJELL/21-1/21-1-19.pdf
Dworkin, Ronald (Alkotmány)	Az alkotmány morális értelmezése és a többségi elv, Fundamentum, 1997. I. sz., -pp. 26
Dworkin, Ronald (The Court)	The Court and the University, The New York Review of Books, Volume 50, Number 8, May 15, 2003, http://www.nybooks.com/articles/16271
Egyed, Mária – Gyulavári, Tamás	Az Európai Közösség szociálpolitikája a kezdetektől a Maastrichti Szerződésig, Európai Tükör, Integrációs Stratégia Munkacsoport (szerk. Inotai András), Budapest, 1998
Elster, Jon	A társadalom fogaskerekei, Osiris, 1997
Erdő, Péter	Vannak-e természetes jogok az emberi jogok mögött?, Magyar Tudomány, 1999 február http://epa.oszk.hu/00700/00775/00002/1999_02_02.html
Jelinek, Dan	Designs for living, 1999, március 18, Guardian http://society.guardian.co.uk/urbandesign/story/0,11200,739656,00.html
Farkas, Orsolya	Az Európai Unió szociális joga és szociálpolitikája, GRIMM, Szeged, 1998
Fehér, György	Pár megjegyzés, Élet és Irodalom, XLV. Évf., 5. szám, 2001. február 12
Ferge, Zsuzsa	A társadalom pereme és az emberi méltóság, 2003. augusztus 19., www.szochalo.hu
Ferrera, Maurizio – Matsaganis, Manos – Sacchi, Stefano	Open coordination against poverty: the new EU 'social inclusion process', Journal of European Social Policy 2002 12 (3), pp. 227-239
Finkelstein, Victor	Attitudes and Disabled People, Geneva, WRF, 1980 http://www.leeds.ac.uk/disability-studies/archiveuk/finkelstein/attitudes.pdf
Forman, Balázs	Az Európai Unió Strukturális és Előcsatlakozási Alapjai, Interpress, Budapest, 2003
Francis, Leslie	Disability rights today in: Human Rights: Journal of the Section of Individual Rights & Responsibilities, Vol 27 Issue 1, 2000.
Friedman, Milton	Kapitalizmus és szabadság, Akadémia Kiadó, Budapest, 1996
Friedman, Milton – Friedman, Rose	Választhat sz szabadon, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1998
Földes, Tamás	Az igazságosság dilemmái, Kossuth, Bp., 1983.
Fukuyama, Francis	Posztumán jövődönk - A biotechnológia forradalom következményei, Európa könyvkiadó, Budapest, 2003.
Gerlin, Andrea	Access Denied, 2005. szeptember 26., TIME http://www.time.com/time/europe/magazine/article/0,13005,901050411-1044655,00.html
Gordosné, Szabó Anna	Gyógypedagógia-történet I., Budapest, 1977.
Gyulavári, Tamás (Egyenlő bánásmód)	„Az egyenlő bánásmód elvének dogmatikai és gyakorlati jelentősége” in: Az Európai Unió munkajoga (szerk.: Kiss György), Osiris Kiadó, Budapest, 2001, pp. 57-171
Gyulavári, Tamás (Szociális dimenzió)	Az Európai Unió szociális dimenziójának története in Az Európai Unió szociális dimenziója (szerk. Gyulavári Tamás), Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest, 2000, pp. 17-55
Gyulavári, Tamás – Juhász, Gábor	A fogyatékos személyeket megillető jogok az Európai Unióban, kézirat, 2003
Gyulavári, Tamás – Kőnczei, György	Európai Szociális Jog, Osiris, Budapest, 2000

Hablicsek, László	Demográfiai öregedés Európában in Időskorúak Magyarországon, szerk: Giczi Johanna, Ságbi Gábor, KSH, Budapest, 2004., pp.11-27 http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/idos.pdf
Hahn, Harlan	Accommodiations and the ADA: Unreasonable Bias or Biased Reasoning?, in Vol 21 Nr1., Berkeley Journal of Employment and Labor Law, 2000, pp. 166-192 http://www.boalt.org/BJELL/21-1/21-1-166.pdf
Halmi, Gábor	Igazságosság és morális jogok, Magyar Tudomány, 1999 február http://epa.oszk.hu/00700/00775/00002/1999_02_04.html
Halmi, Gábor. – Tóth, Gábor. A.	Az emberi jogok eredete in Emberi Jogok (szerk.: Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila), Osiris, Budapest, 2003, pp. 35-65
Halmi, Gábor. – Tóth, Gábor. A. (2)	Az emberi jogok rendszere in Emberi Jogok (szerk.: Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila), Osiris, Budapest, 2003, pp. 81-107
Harding, Geoffrey – Taylor, Kevin	Health, illness and seeking health care (Social dimension of Pharmacy, (4)), The Pharmaceutical Journal (Vol. 269), 12 October 2002, pp. 526-528. http://www.pjonline.com/pdf/cpd/pj_20021012_socialdimensions4.pdf
Hart, H.L.A.	Jog, szabadság, erkölcs, Osiris, Budapest, 1999
Hartrai, Linda	Social Policy in the European Union, McMillan Press, 2000
Hegedűs, Lajos	A fogyatékkal élők esélyegyenlősége in Németh György (szerk.), Utak és lehetőségek az egyenlő esélyek megteremtésére, Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest, 2002., p 271.
Helander, Einar	A Critical Review of the „International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF), International Institute for Rehabilitation Management, Lisbon, http://www.anph.ro/Evenimente/Website_CIF/EN/Einar%20Hellander/icf.htm
Hook, Sydney	A szabadság paradoxonai, Osiris könyvkiadó, Budapest, 1997.
Horváth, Zoltán	Kézikönyv az Európai Unióról, ötödik, átdolgozott, bővített kiadás, Földkör Kiadó, 2002., pp. 308-316
Hull, Kent	The rights of physically handicapped people, New York, Avon Books, 1979
Huntington, P. Samuel	Kik vagyunk mi? Az amerikai nemzeti identitás dilemmái, Európa könyvkiadó, Budapest, 2005.
Isaacson, Walter	The Future of Medicin – The Biotech Century, 1999. január 11., TIME http://www.time.com/time/archive/preview/0,10987,989981,00.html
Jacobs, Antoine – Zeijen, Hans	European Labour Law and Social Policy, Tilburg University Press, p. 3, 1993.
James, John	Drive for equality is failing the disabled, 2000, 6., Guardian http://society.guardian.co.uk/disabilityrights/story/0,7999,427094,00.html
Jeffries, Stuart	Moral Maze, The Observer , Saturday July 23, 2005 http://books.guardian.co.uk/departments/politicsphilosophyandsociety/story/0,6000,1534124,00.html
Juhász, Ferenc (Károsodás)	Károsodás, fogyatékoság, rokkantság (1. Fejezet) in Irányelvek a funkcióképesség, a fogyatékoság és a megváltozott munkaképesség véleményezéséhez, Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium–Országos Egészségbiztosítási Pénztár, Budapest, 2004. (szerk.: Juhász Ferenc)
Juhász, Ferenc (A fogyatékoság)	A fogyatékoság és rokkantság társadalmi összefüggései (2. Fejezet) in Irányelvek a funkcióképesség, a fogyatékoság és a megváltozott munkaképesség véleményezéséhez, Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium–Országos Egészségbiztosítási Pénztár, Budapest, 2004. (szerk.: Juhász Ferenc)
Juhász, Ferenc (Foglalkoztatási)	Foglalkoztatási rehabilitáció (10. Fejezet) in Irányelvek a funkcióképesség, a fogyatékoság és a megváltozott munkaképesség véleményezéséhez, Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium–Országos Egészségbiztosítási Pénztár, Budapest, 2004. (szerk.: Juhász Ferenc)
Kardos, Gábor (Emberi jogok)	Az emberi jogok nemzetközivé válása in Emberi Jogok (szerk.: Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila), Osiris, Budapest, 2003, pp. 66-80
Kardos, Gábor (Emberi jogokat védő)	Az emberi jogokat védő nemzetközi jogi intézmények in Emberi Jogok (szerk.: Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila), Osiris, Budapest, 2003, pp. 6137-189
Kapitány, Gabriella – dr. Lakatos, Miklós	Az időskorúak főbb demográfiai jellemzői a népszámlálások alapján in Időskorúak Magyarországon, szerk: Giczi Johanna, Ságbi Gábor, KSH, Budapest, 2004., pp. 27-49, http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/idos.pdf
Kálmán, Zsófia – Könczei, György	A Taigetostól az esélyegyenlőségig, Osiris, 2002.
Kende, Tamás (szerk.)	Európai közjog és politika, Osiris Kiadó Budapest, 1998
Kertész, Györgyi	Orvosi rehabilitáció (6. Fejezet) in Irányelvek a funkcióképesség, a fogyatékoság és a megváltozott munkaképesség véleményezéséhez, Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium–Országos Egészségbiztosítási Pénztár, Budapest, 2004. (szerk.: Juhász Ferenc)

Kiss, György (szerk.)	Az Európai Unió munkajoga, Osiris Kiadó, Budapest, 2001
Kleinfeld, Sonny	Declaring independence in Berkeley, http://www.independentliving.org/toolsforpower/tools2.html
Kok, Wim (Magas Szintű Munkacsoport jelentése)	Szembenézni a kihívással – A növekedés és foglalkoztatás Lisszaboni Stratégiája, 2004. november http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html
Könczei, György (Mégis)	Mégis, kinek az érdeke?, Rák ellen az Emberért, a Holnapért Társadalmi Alapítvány, OTKA, Budapest, 1994.
Könczei, György (Genesis)	The Genesis of the Hungarian Anti-Discrimination Legislation "Legislation for Human Rights", Stockholm, Sweden, 24 August 1998 www.independentliving.org
Könczei, György (Mi is az Európai Szociális Karta)	Mi is az Európai Szociális Karta?, Fundamentum, 1998. 3. szám, pp. 135-142
Könczei, György (Európai Szociális Karta)	Az Európai Szociális Karta – Európa lelkiismerete? Kísérlet a tartalom és az esetjog összefoglalására in Esély Különszám 1999. pp. 40-73; www.ofakht.hu/dokument/konczei.html
Könczei, György (Hátrányos helyzetű)	A hátrányos helyzetű csoportok védelme az Európai Unióban (5. fejezet) in Az Európai Unió szociális dimenziója (szerk. Gyulavári Tamás), Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest, 2000., pp 129-149
Könczei, György (Rész-összefoglaló)	Rész-összefoglaló készülő átfogó fogyatékosügyei nemzetközi egyezmény ENSZ-beli munkálatairól, 2004., http://www.barcsi.hu/html/ui/egveb/reszosszefog.pdf
Kovács, Krisztina	A hátrányos megkülönböztetés tilalma in Emberi Jogok (szerk.: Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila), Osiris, Budapest, 2003, pp. 81-107
Krokovay, Zsolt	Pozitív diszkrimináció, Élet és Irodalom, 2001., 45. évfolyam, 01. szám
Ladó, Mária	Szociális párbeszéd az Európai Unióban (Hatodik Rész) in Az Európai Unió munkajoga és a Magyar munkajog a jogközelítés folyamatában (szerk.: Kiss György), Osiris Kiadó, Budapest, 2001. pp. 471-508
Lányiné Engelmayer, Ágnes – Marton Klára	Értelmi fogyatékosok szociális teljesítményének vizsgálata, Akadémia, Bp., 1991.
Lehoczkyné Kollonay, Csilla (Egyenlő bánásmód)	Az egyenlő bánásmód elve az Európai Unió elsődleges és másodlagos jogában in Egyenlő esélyek és jogharmonizáció. A nemek közötti megkülönböztetés tilalma a nemzetközi kötelezettségek tükrében. (Szerk.: Gyulavári Tamás.) Budapest, Munkaügyi Minisztérium Egyenlő Esélyek Titkársága – Integrációs Stratégiai Munkacsoport, 1997. 11-42.
Lehoczkyné Kollonay, Csilla (Árnyak és árnyalatok)	Árnyak és árnyalatok az egyenlő bánásmód európai uniós elvének alkalmazása körül, Fundamentum, 1998. 1-2. szám, pp. 88-93
Lehoczkyné Kollonay, Csilla (A nők és férfiak)	A nők és a férfiak egyenlősége az Európai Szociális Kartában, 1998
Lehoczkyné Kollonay, Csilla (Kezdeti lépések)	Kezdeti lépések a foglalkoztatási diszkrimináció bírósági gyakorlatában, Fundamentum, 1998. 4. szám, pp. 91-95
Lehoczkyné Kollonay, Csilla (Diszkrimináció a munkahelyen)	Diszkrimináció a munkahelyen – egyenlő pályák, egyenlő esélyek?, Munkaadó Lapja, 2003/9
Lencsés, Károly	A bankjegy-automatákat is akadálymentesíteni kell? Látássérültek az OTP-t perlik, Népszabadság, 2005.12.02. www.nol.hu/cikk/386154
Leslie, Francis	Disability rights today, Human Rights: Journal of the Section of Individual Rights & Responsibilities, Vol 27 Issue 1, 2000.
Liebfried, Stephen – Pierson, Paul	Szociális politika In: Wallace, H- Wallace, W, Politikák születése az Európai Unióban, I. kötet, Studia Europaea, Pécs, 1999, pp. 229-257
L. Németh, László	Néhány kérdés az értelmi fogyatékos személyek jogainak érvényesülése tárgyában in: A függőségtől az autonómiáig - HELYZETÉRTÉKELES ÉS JÖVŐKÉP A KISCSPORTOS LAKÓOTTHONOKRÓL, Kézenfogva Alapítvány, 1998, pp. 81-90
Lombardo, Paul	Eugenic Sterilization Laws, University Virginia, www.eugenicsarchive.org
Lovász, László - Kósa, Ádám (Nyelvi jogokról)	A nyelvi jogokról és az esélyegyenlőségről, Collega, II. évf. 9. sz., 1998. november 16., pp. 4-6.
Lovász, László - Kósa, Ádám (Jelnyelvhez kapcsolódó)	Jelnyelvhez kapcsolódó attitűdök in A nyelv mint szellemi és gazdasági tőke I-III., szerk.: Balaskó-Kohn, Szombathely, társ szerző: Kósa Ádám, 1999., pp. 359-370.);
Lovász, László (Történeti-jogi elmélkedés)	Egy kis történeti-jogi elmélkedés a siketekről és a nagyothallókról in Lovász, László – Tapolczai, Gergely: A magyar jogrendszer rövid áttekintése a siketek és nagyothallók szempontjából, TYPO-REP, ISBN 963 440 113 9, 2000), pp. 5-7.
Lovász, László	A hallássérültekre vonatkozó rövid, nemzetközi jogi áttekintés in Lovász,

(Hallássérültek nemzetközi jogi áttekintése)	László – Tapolczai, Gergely: A magyar jogrendszer rövid áttekintése a siketek és nagyothallók szempontjából, TYPO-REP, ISBN 963 440 113 9, 2000), pp. 7-9.
Lovász, László (Hazai jogi helyzet)	A hallássérültekre vonatkozó hazai jogi helyzet rövid áttekintése in Lovász, László – Tapolczai, Gergely: A magyar jogrendszer rövid áttekintése a siketek és nagyothallók szempontjából, TYPO-REP, ISBN 963 440 113 9, 2000) pp. 9-17.
Lovász, László (Előrelépés)	Előrelépés a fogyatékosokkal élők jogait illetően in A fogyatékos emberek Európába mennek, MEOSZ, 2003., pp. 27-29
Lovász, László (Arccal hátrafelé)	Arccal hátrafelé? – avagy hol tart ma az önálló életvitel mozgalma az USA-ban?, Jogelméleti Szemle, 2004/2. sz., 2004. június, http://iesz.aik.elte.hu/lovasz18.html
Lovász, László – Kósa, Ádám (Történeti áttekintés)	Történeti áttekintés (1. fejezet, dr. Kósa Ádám), in Kósa, Ádám – Lovász, László – Tapolczai, Gergely: A hallássérült személyekre vonatkozó jog áttekintése, Magyar Jelnyelvi Programiroda, Jelnyelvi tolmácsolás sorozat, a Fogyatékosok Esélye Közalapítvány gondozásában, második, bővített kiadás, 2005, pp. 9-10.
Lovász, László (Nemzetközi jogi áttekintés)	Nemzetközi jogi áttekintés (3. fejezet) in Kósa, Ádám – Lovász, László – Tapolczai, Gergely: A hallássérült személyekre vonatkozó jog áttekintése, Magyar Jelnyelvi Programiroda, Jelnyelvi tolmácsolás sorozat, a Fogyatékosok Esélye Közalapítvány gondozásában, második, bővített kiadás, 2005, pp. 15-41.
Lovász, László (Esélyegyenlőségi)	A fogyatékosok esélyegyenlőségéről szóló törvény (5. fejezet) in Kósa, Ádám – Lovász, László – Tapolczai, Gergely: A hallássérült személyekre vonatkozó jog áttekintése, Magyar Jelnyelvi Programiroda, Jelnyelvi tolmácsolás sorozat, a Fogyatékosok Esélye Közalapítvány gondozásában, második, bővített kiadás, 2005, pp. 67-76.
Lovász, László (EU másodlagos jogforrás)	Az európai uniós fogyatékosügy a másodlagos jogforrásban a legmagasabb szinten megjelenő, 78/2000/EK irányelvhez vezető út (6.2. alfejezet) in Kósa, Ádám – Lovász, László – Tapolczai, Gergely: A hallássérült személyekre vonatkozó jog áttekintése, Magyar Jelnyelvi Programiroda, Jelnyelvi tolmácsolás sorozat, a Fogyatékosok Esélye Közalapítvány gondozásában, második, bővített kiadás, 2005, pp. 77-86.
Lovász, László (Amerikai tendenciák)	Az esélyegyenlőségi törvény megszületésének történeti háttere, valamint újabb, amerikai tendenciák rövid vázlatosa (Függelék (8.1. alfejezet)) in Kósa, Ádám – Lovász, László – Tapolczai, Gergely: A hallássérült személyekre vonatkozó jog áttekintése, Magyar Jelnyelvi Programiroda, Jelnyelvi tolmácsolás sorozat, a Fogyatékosok Esélye Közalapítvány gondozásában, második, bővített kiadás, 2005, pp. 144-152.
Lovász, László (Jelnyelv)	A jelnyelv, európai szemmel, Esély 2005/03, 16. évfoly. 3. szám, pp. 64-72.
Lovász, László (Overview)	Overview of Disability Policy of the European Union and Anti-discrimination Legislation, in IFHOH Journal, 2005 Spring, pp. 12-16. http://www.ifhoh.org/ifhohjournal/ifhohjournalapr2005.pdf
Lovász, László (Tessék választani)	Tessék választani! - A megkülönböztetés elleni küzdelem jogainak európai dzsungelében, Pesti Ügyvéd, 2005. 7-8., júliusi-augusztusi szám, pp.12-13.
Lovász, László (Modernitás)	A modernitás csapdája – Az érzelmi fogyatékosok társadalma, Új Ember, LXI. évf. 31., 2005. július 31., p. 3.), http://ujember.katolikus.hu/Archivum/2005.07.31/0301.html
Lovász, László (Filozófiától-demográfiáig)	A fogyatékos emberek helyzete a filozófiától a demográfiáig, Kapocs, V. évf. 1. szám, 2006. február, pp. 2-9.
Lovász, László – Sziklai, István (Európai szociális modell)	Az európai szociális modell jövője és válsága – Aktívabb népesség, FIGYELŐ, L. évf. 19. sz., 2006. május 11., pp. 18-19.
Lovász, László (EU fogyatékosügyi politikája)	Az EU fogyatékosügyi politikájának rövid áttekintése emberi jogi és foglalkoztatáspolitikai szempontból, Munkaügyi Szemle, 50. évf., 6. sz., 2006. június, pp. 17-19.
Lovász, László (Szemelvények a fogyatékoság megítéléséről)	Szemelvények a fogyatékoság megítélésének történetéből a XVII. századtól napjainkig, Kapocs, V. évf. 3. sz., 2006. június, pp. 40-43.
Lovász, László (EU anti-diszkriminációs politikája)	Az Európai Unió anti-diszkriminációs politikája a fogyatékos emberek tekintetében, Munkaügyi Szemle, 50. évf. 7-8. sz., 2006. július-augusztusi dupla szám, pp. 49-54.
Lovász, László (Szemelvények az EU anti-diszkriminációs jogából)	Szemelvények az Európai Unió fogyatékos emberekre vonatkozó európai anti-diszkriminációs jogából, különös tekintettel az Európai Bíróság joggyakorlatára, Európai Jog, 2006/4. sz., 2006. július, pp. 3-8
Lovász, László – Szakály,	Az épített környezet védelméről, a fogyatékos személyek esélyegyenlőségéről

József	szóló külföldi és hazai jogszabályok, illetve a hatósági gyakorlatok rövid áttekintése az akadálymentesítés kapcsán, Országos Fogyatékosügyi Tanács, kézirat, társszerző, 2004.
McRea, Hamish	A világ 2020-ban – versenyben a hatalomért, kultúráért, jólétért, Aduprint, Budapest, 1996
Middleton, Renee A.–Rollins, Carolyn W.–Harley, Debra A.	The Historical and political context of the civil rights of persons with disabilities: a multicultural perspective for counselors, 1999 in: Journal of Multicultural Counseling and Development, Vol. 27 Issue 2, 1999., pp. 105-120
Miklóssy Endre	Budapest, Budapest..., Magyar Szemle, 2000. június, http://www.magvarszemle.hu/archivum/9_5-6/1.html
Minicozzi, Alessia	Faking it, bioethics.net – The American Journal of Bioethics, 13 April 2000 http://www.bioethics.net/printer.php?aid=136
Minow, Martha	Feminist Reason: Getting It and Losing Itm 1988., 38 J. Legal Educ
Moór, Gyula	Jogfilozófia, Budapest, Püski, 1994.
Nagy, Károly	Nemzetközi jog, Püski, Budapest, 1999.
Novak, Viveca	Is the Disabilities Act Disabled?, 2002. január 14., TIME http://www.time.com/time/archive/preview/0,10987,1001658,00.html
Palánkai, Tibor	Az integráció gazdasági mozgatórugói in: Kende Tamás (szerk.): Európai közjog és politika, Osiris Kiadó, Budapest, 1998, pp. 42-60
Pályi, István	Mit tegyünk, hogy életük teljesebb legyen? (Szerk.: dr. Pálhegyi Ferenc), Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetsége, Bp., 1988.
Papp, Imre	Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvény alapvető szabályozási elveiről in Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről (Papp Imre, Kaltenbach Jenő, Zentai Violetta), Szocháló, 2003. december 8. http://www.szochalo.hu/index.php?id=772&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=101690
Parke, S. William	A critique of implementation of an act promising access and integration to the disabled, www.buffnet.net/~sparke/total.htm
Pataki, Ferenc – Hunyadi, György	Csoportkohézió, Akadémia, Bp., 1972.
Pavan-Woolfe, Lisa Director for Equal Opportunities, European Commission	Improving the Life Chances of Disabled People, UK Presidency Disability Conference at the Excel Centre, London, 2005. november 9.
Pevsner, Sean	Reasonable accommodations as Constitutional obligations, Texas Forum on Civil Liberties and Civil Rights, EBSCO Publishing, 2003.
Pipes, Richard	A kommunizmus, Európa Könyvkiadó, Budapest, 2004.
Pokol Béla	A bírói hatalom, Budapest, Századvég Kiadó, 2003.
Prugberger Tamás	A munkajog átalakulása a kelet közép-európai régióban, Valóság, 1998/9. sz., pp. 48-64
Reaves, Jessica	SCOTUS Curbus the ADA – The Supreme Court turns away a case of on-the job injuries, limiting the reach of the Americans with Disabilities Act, 2002. január 9., TIME http://www.time.com/time/nation/article/0,8599,192098,00.html
Roberts, Ed	504 Victory Speech, www.disabilityworld.org
Samuel. Lenia	Az Európai Szociális Karta esetjoga, Európa Tanács, Strasbourg, 1997, http://www.szmm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=11761
Schiek, Dagmar	A New Framework on Equal Treatment of Persons in EC law?, European Law Journal, Vol. 8, No. 2, June 2002, pp. 290-314
Schöpflin, György	Az identitás dilemmái, Attraktor könyvkiadó, Máriabesnyő-Gödöllő, 2004.
Sen, Amartya (A fejlődés)	A fejlődés mint szabadság, Európa könyvkiadó, Budapest, 2003
Sen, Amartya (Helping)	Helping Disabled People Out of Shadows, 2004. december 12., The Korea Times www.disabilityworld.org
Seres László	Liberális maximum, Élet és Irodalom, XLIV. Évf., 43. szám, 2000. október 27.
Shaw, Malcolm N.	Nemzetközi Jog, Osiris, Budapest, 2001
Shirer, William C.	A Harmadik Birodalom felemelkedése és bukása, Teleteacher, Bp., 1995.
Sipos, Katalin	Az Európai Unió szociálpolitikája. Szociális jogok Maastricht előtt és után. Acta Humana, 22–23. sz. pp. 105–123., 1996
Singer, Peter	Ethics and Disability – A Response to Koch, Journal of Disability Policy Studies, vol. 16/No. 2/2005, pp. 130-133
Sohpal, Rajinder	Anti-discrimination laws in the U.K. http://www.cospe.it/consultancy/uk.htm
Sólyom, László	párhuzamos vélemény, 31/1990. (XII.18.) AB határozat

Sólyom, László – Tóth, Gábor A.	A „nehéz eseteknél” a bíró erkölcsi felfogása jut szerephez, Fundamentum, 1997. I. szám, pp. 31-43
Spidla, Vladimir (Modernising)	Modernising the European Social Model, SPEECH/05/365, Brüsszel, 2005.06.20. http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/365&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en
Spidla, Vladimir (EU's response)	The EU's response to the challenge of ageing, XVIII International EURAG Congress 2005, SPEECH/05/565, Ljubljana, 2005.09.30. http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/565&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en
Stiglitz, Joseph	A kormányzati szektor gazdaságtana, KJK-KERZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2000, pp. 357-379 (Tizennegyedik fejezet, Szociális kiadások)
Szöllősiné, Földesi Erzsébet	Az akadálymentes Európa felé? (Európa akadálymentessége a jogi szabályozások tükrében), Mozgássérültek Budapesti Egyesülete, Budapest, 2004. http://www.icsszem.hu/main.php?folderID=1301&accessible=
Tausz, Katalin	A fogyatékos emberek társadalmi integrációjának egyes kérdései Magyarországon in (ATA (szerk.) Az államháztartás dilemmái: Szociálpolitikai kényszerek és választások, 1995.
de Tocqueville, Alexis	Az amerikai demokrácia, Európa Könyvkiadó, Budapest, 1993
Tóth, Gábor Attila	Az emberi méltósághoz való jog és az élethez való jog in Emberi Jogok (szerk.: Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila), Osiris, Budapest, 2003, pp 255-361
Tumusani, Majid	Genetic Technology and the UN Disability Convention, Disability World, 2000, www.disabilityworld.org
Van Cleve, John	Gallaudet Encyclopaedia of the Deaf People and Deafness, Washington, 2004.
Vármay, Ernő – Papp, Mónika	Az Európai Unió joga, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2003.
Vasák, Iván	Ismeretek a siketekről, SINOSZ, Budapest, 1995.
Vasák, Karel – Alston, Philip	The international dimensions of human rights, 2. vol., 1983
Vass, Enikő (2001)	Sikertelen törekvések Magyarországon, index.hu, 2001. március 22, http://index.hu/politika/belfold/steril/
Vass, Enikő (2001. május)	Emberi fajnemesítés, index.hu, 2001. május 26, http://index.hu/politika/kulfold/steril
Vigotszkij, Lev Szemjonovics	A defektológia alapjai, Tankönyvkiadó, Bp. 1987.
Wallace, Helen	Az EU intézményei: tapasztalatok és kísérletek, In: Wallace, H. - Wallace, W., Politikák születése az Európai Unióban, I. kötet, Studia Europaea, Pécs, 1999, pp. 65-99
Whitney, Hilary	All we need is an equal chance, 2000. június 19., Guardian http://www.guardian.co.uk/officehours/story/0,333833,00.html
Whittle, Richard – Bell, Mark	Between Social Policy and Union Citizenship: the Framework Directive on Equal Treatment in Employment in European Law Review, 2002, issue 6, December, p. 677-691
Whittle, Richard (Disability Rights)	Disability Rights after Amsterdam: the way forward in European Human Rights Law Review, January 2000, Issue 1, pp 33-48 . http://www.leeds.ac.uk/disability-studies/archiveuk/richard%20whittle/Disability%20Rights%20after%20Amsterdam.pdf
Willettts, David	We need new measures to help Labour's invisible unemployed, 2003. július 21, Guardian http://business.guardian.co.uk/story/0,3604,1002130,00.html
Wiman, Ronald	The Disability Dimension in Development Action: Manual on Inclusive Planning, Helsinki, National Research and Development Centre for Welfare and Health in Finland on behalf of the United Nations, 1996
Wolinsky, Sid	Disability Rights (előadás), Siófok, 1997. május 9.
Zombor, Ferenc	Emberi jogok in IV. Jog, hatalom, ideológia in Badó-Loss-H. Szilágyi-Zombor, Bevezetés a jogszociológiába, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2000.
1.2 Hivatalos dokumentumok, adatbázisok, lexikonok	
BBC.com	Nazi euthanasia trial halted, Tuesday, 2000. március 21. http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/684262.stm
BBC.com	Gross symbolises Austria's past, 2000. március 21. http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/685791.stm
Britannica Hungarica	VI. kötet, p. 271 VII. kötet, pp. 279-380
Wikipedia Enciklopédia	www.wikipedia.org
Emberi Jogok Magyar Központja	Emberi jogok a nemzetközi jogban – Alapvető okmányok gyűjteménye, 1994

(MTA Állam- és Jogtudományi Intézete)	(eredeti változat: Human Rights in International Law. Basic Texts, Council of Europe, 1992.)
KSH	2001. ÉVI NÉPSZÁMLÁLÁS, 12. A fogyatékos emberek helyzete, Budapest, Központi Statisztikai Hivatal, 2003
	Szent István király intelmei Imre herceghez, kegyességről és irgalmasságról, valamint a többi erényről, http://www.mek.iif.hu/porta/szint/human/szepirod/regi/intelmek.hun
Comité des Sages	For a Europe of civil and social rights, European Commission, 1996
European Commission, Experts of Group	2010: Egy mindenki számára hozzáférhető Európa, 2003. november http://europa.eu.int/comm/employment_social/index/final_report_ega_en.pdf
European Commission, Eurostat	„Disability and social participation in Europe”, European Commission, theme 3 „Population – http://epp.eurostat.ec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-AW-01-001/FR/KS-AW-01-001-FR.PDF
European Commission	Attitudes of Europeans to disability – Eurobarometer 54.2, Employment & Social Affairs, European Commission, 2001. május, http://europa.eu.int/comm/employment_social/disability/eu_bar_en.pdf
European Commission	DEFINITIONS OF DISABILITY IN EUROPE – A COMPARATIVE ANALYSIS, European Commission, 2002 http://europa.eu.int/comm/employment_social/index/complete_report_en.pdf
European Commission	A fogyatékosok foglalkoztatottsági szintjének emelése – A közös kihívás, Európai Bizottság, V/E.4 Egység, 1999, SEC(1998) 1550
European Commission	Invisible citizens: Disabled Persons's Status in The European Treaties, Report of the European Day of Disabled Persons, Brussels, 1995
European Commission	Europe's population is getting older. How will this affect us and what should we do about it?, IP/05/322, 2005.03.15., p. 2
European Commission (Employment in Europe 2005)	Employment in Europe 2005 – Recent Trends and Prospects, September 2005 http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/sep/employment_in_europe2002.pdf
European Commission	Key figures on 'active inclusion' of people with disabilities in the EU, European Commission, MEMO/05/459, 2005.12.01. http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/459&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en
EU-US Seminar, Brussels, 17-18 November 2003	Access of People with Disabilities to Employment: EU-US Seminar, Brussels, 17-18 November 2003 – Key Findings and Themes From the Seminar, 26 February 2004 http://europa.eu.int/comm/employment_social/index/disabilities_eu_us_report_en.pdf
European Commission Directorate-General for Employment and Social Affairs, Unit E.4.	Active Labour Market Programmes for People with Disabilities – Facts and figures on use and impact, August 2002. http://europa.eu.int/comm/employment_social/index/active_labour_market_progs_en.pdf
EU Network of Independent Experts on Disability Discrimination (Baseline Study)	BASELINE STUDY – Disability Discrimination Law in the EU Member States, 2004 November http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/aneval/synfinguinn.pdf
European Commission Employment and Social Affairs DG LOT 7 The demographic change – Impacts of New Technologies and Information Society	Various Studies on Policy Implications of Demographic Changes in National and Community Policies, Executive Summary, 2005. november
European Disability Forum (EDF)	People with Disabilities in the European Union – Some facts and figures, http://www.edf-feph.org/apdq/Documents/Press%20pack%20facts%20and%20figures%20EP.pdf
De juRe Alapítvány a sérült emberek jogaiért	Felmérés a fogyatékosokkal élő emberek megnevezéséről, Budapest, 1998 http://www.erg.bme.hu/oktatasi/tleir/GT521801/fogvyszotar.pdf
Disabled Peoples International	DPI Position Paper on Bioethics, 2005.05.19., http://v1.dpi.org/lang-en/print.php
Funding the Eugenics Movement (Chapter 12)	http://www.eugenics-watch.com/chap12.html
ILO (1996)	A megváltozott munkaképességűek álláslehetőségei az átmenet országában – Útmutató a megváltozott munkaképességűek aktív képzés- és foglalkoztatáspolitikájához Közép- és Kelet-Európában, Genf, 1996
ILO	Reforming Worker Protections: Disability Pensions in Transformation. ILO,

(2001)	2002.
OECD (Living)	Living longer must mean working longer, says OECD www.oecd.org
OECD	Pushing ahead with Strategy (1996) http://www.oecd.org/dataoecd/57/7/1868601.pdf
OECD	Lessons from Member Countries' Experience (1997) http://www.oecd.org/dataoecd/42/52/1941687.pdf
OECD	Transferring Disability into Ability: Policies to Promote Work and Income Security for Disabled People, Paris, 2002 http://www1.oecd.org/publications/e-book/8103021E.pdf
OECD (Disability)	Disability programmes in need of reform, Policy Brief, 2003 http://www.oecd.org/dataoecd/10/42/35292498.pdf

1.3 Folyóiratok, szakmai honlapok

The Onion	Congress Passes Americans with No Abilities Act, 1998. június 24., http://www.theonion.com/content/node/28982
FindArticles	Clarence Thomas tells black lawyers, he'll still oppose affirmative action - National Report, 1998. augusztus 17
HVG	Oktatás: a fogyatékosok a leginkább kiszolgáltatottak, 2003. május 27. www.HVG.hu
HVG	Zátoryra futhat a náci halálklinika főorvosának pere, 2005. március 22. www.HVG.hu
HETEK	Karl Pfeifer, Egy náci orvos karrierje, 2000. március 25., www.HETEK.hu
Institute for Social Ecology	Peter Singer and Eugenics, www.social-ecology.org/article.php?story=20031202122825648
MÚLT-KOR	Háború a gyengék ellen, http://www.mult-kor.hu/cikk.php?article=687
MÚLT-KOR	Boldoggá avatták a Hitlert kritizáló püspököt, http://www.mult-kor.hu/cikk.php?article=11194
MAGYAR HÍRLAP	Nagy Bendegúz kontra Centrál, 2003. január 17. http://www.magyarhirlap.hu/Archivum_cikk.php?cikk=61508&archiv=1&next=0
The Economist	Testing Times, 2000, október 19. http://www.anderson.ucla.edu/faculty/bhagwan.chowdhry/genetic2.htm
TIME	Atms for Ada, 1992. október 12. http://www.time.com/time/archive/preview/0,10987,1101921012-158030,00.html
VILÁGGAZDASÁG	Ki fog itt dolgozni 2021 után?!, 2005. december 19. http://vg.hu/index.php?apps=cikk&cikk=109258

2. Jogszabályok, jogi normák, deklarációk

2.1 Magyarország

Törvények	
1921. évi XXXIII. Törvénycikk	az Északamerikai Egyesült Államokkal, a Brit Birodalommal, Franciaországgal, Olaszországgal és Japánnal, továbbá Belgiummal, Kínával, Kubával, Görögországgal, Nikaraguával, Panamával, Lengyelországgal, Portugáliával, Romániával, a Szerb-Horvát-Szlovén Állammal, Sziámmal és Cseh-Szlovákiával 1920. évi június hó 4. napján a Trianonban kötött békeszerződés becikkelyezéséről (XIII. Rész – Munka)
1949. évi XX. törvény	a Magyar Köztársaság Alkotmánya
1959. évi IV. törvény	a Polgári Törvénykönyvről
1989. évi II. törvény	az egyesülési jogról
1990. évi XXV. törvény	a családi pótlékról és a családok támogatásáról
1991. évi IV. törvény	a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról
1991. évi LXXI. törvény	az Európa Tanács 1949. évi május 5-én, Londonban aláírt és az Európa Tanács Főtitkárnak 1951. május 22-i, 1951. december 18-i, 1953. május 4-i, 1958. május 30-i, 1961. november 3-i, 1963. május 6-i, 1965. május 24-i, 1970. október 14-i, 1971. február 17-i, 1974. december 9-i, 1976. október 2-i, 1978. január 9-i, 1978. január 20-i és 1978. november 27-i jegyzőkönyvei szerint módosított Alapszabályának kihirdetéséről
1992. évi XXII. törvény	a Munka Törvénykönyvéről
1993. évi III. törvény	a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról

1993. évi XXXI. törvény	az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről
1997. évi CLIV. törvény	az egészségügyről
1997. évi LXXI. törvény	a társadalombiztosításról
1997. évi LXXXIII. törvény	a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól
1997. évi C. törvény	a választási eljárásról
1998. évi LXXXIV. törvény	a családok támogatásáról
1998. évi XXVI. törvény	a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról
1999. évi LXXIX. törvény	a közoktatásról
2002. évi VI. törvény	az Európa Tanácsnak az emberi lény emberi jogainak és méltóságának a biológia és az orvostudomány alkalmazására tekintettel történő védelméről szóló, Oviedóban, 1997. április 4-én kelt Egyezménye: Az emberi jogokról és a biomedicináról szóló Egyezmény, valamint az Egyezménynek az emberi lény klónozásának tilalmáról szóló, Párizsban, 1998. január 12-én kelt Kiegészítő Jegyzőkönyve kihirdetéséről
2003. évi IV. törvény	az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról
2003. évi CXXV. törvény	az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról
2005. évi CLXX. törvény	A költségvetésről
2006. évi LV. törvény	a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról
2006. évi LVII. törvény	a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
Rendeletek, kormányhatározatok	
8/1983. (VI. 29.) EüM-PM együttes rendelet	a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról
6/1996 (VII. 17.) MüM rendelet	a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról
11/1998. (IV. 19.) MüM rendelet	a munkaügyi központok foglalkozási rehabilitációs eljárásáról, valamint a megváltozott munkaképességű munkanélküliek foglalkoztatását elősegítő egyes támogatásokról
229/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet	a Nemzeti Egészségügyi Tanács feladatköréről, szervezetéről és működéséről
100/1999. (XII. 10.) OGY határozat	az Országos Fogyatékosügyi Programról
30/2000 (IX. 15.) GM rendelet	a munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról
2062/2000. (III. 4.) Korm. határozat	az Országos Fogyatékosügyi Program végrehajtására vonatkozó középtávú intézkedési tervről
67/2001. (IV. 20.) Korm. rendelet	az Országos Fogyatékosügyi Tanács szervezetének és működésének részletes szabályairól
29/2002. (V. 17.) OM rendelet	a fogyatékossgal élő hallgatók tanulmányainak folytatásához szükséges esélyegyenlőség biztosításáról
1138/2002. (VIII. 9.) Korm. határozat	az Időügyi Tanács működéséről és a működésével összefüggő kérdésekről
78/2003. (VI. 24.) OGY határozat	a nyugdíjasok helyzetének és életminőségének javításáról az uniós csatlakozás folyamatában
1011/2003. (II. 25.) Korm. határozat	az Időügyi Tanács működéséről és a működésével összefüggő kérdésekről szóló 1138/2002. (VIII. 9.) Korm. határozat módosításáról
129/2005. (VII. 1.) Korm. rendelet	a Szociálpolitikai Tanács összetételéről, szervezetéről és működéséről
176/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet	a megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjának, továbbá az akkreditált munkáltatók ellenőrzésének szabályairól
177/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet	a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásáról
1015/2005. (II. 25.) Korm. határozat	A mindenki számára akadálymentesen hozzáférhető környezet és közszolgáltatások megteremtéséhez szükséges kormányzati intézkedéseket
10/2006. (II. 16.) OGY határozat	Új Országos Fogyatékosügyi Programról
177/2006 (VIII. 14.) Korm. rendelet	Az Országos Fogyatékosügyi Tanács szervezetének és működésének részletes szabályairól szóló 67/2001. (IV. 20.) Korm. rendelet módosításáról

2.2 Egyesült Nemzetek Szervezete

ENSZ 1956. évi I. tv.	1945. június 26.	Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya http://www.un.org/aboutun/charter/index.html
217 A sz. Közgyűlési Határozat	1948. december 10.	Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata International Bill of Human Rights http://www.menszt.hu/magyar/emberiegyetemes.htm
2106 A sz. Közgyűlési Határozat (CERD) 1991. évi LXXX. törvény	1965. december 21.	Nemzetközi Egyezmény a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/d_icerd.htm
2200 A sz. Közgyűlési Határozat 1976. évi 8. tvr	1966. december 16.	Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya http://www.menszt.hu/magyar/emberipolitikai.htm
2200 A sz. Közgyűlési Határozat	1966. december 16.	Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya http://www.menszt.hu/magyar/emberigazdasagi.htm
2856 sz. Közgyűlési Határozat	1971. december 20.	Deklaráció a mentálisan korlátozott személyek jogairól http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/m_mental.htm
3447. sz. ENSZ Közgyűlési Határozat	1975. december 9.	Deklaráció a Fogyatékos Személyek Jogairól Declaration on the Rights of Disabled Persons http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/001/60/IMG/NR000160.pdf?OpenElement
31/123. sz. Közgyűlési Határozat	1976. december 16.	On the International Year for Disabled Persons http://www.logos-net.net/ilo/159_base/instr/un_050.htm
33/79. sz. Közgyűlési Határozat	1978. december 15.	Declaration on the preparation of societies for life in peace http://www.un.org/documents/ga/res/33/ares33r73.pdf
34/180 sz. Közgyűlési Határozat (CEDAW)	1979. december 18.	Egyezmény a nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/e1cedaw.htm
37/52. sz. Közgyűlési Határozat	1982. december 3.	Cselekvési világprogram a fogyatékosok ügyében The World Program of Action concerning Disabled Persons http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r052.htm
39/11. sz. Közgyűlési Határozat	1984. november 12.	Right of peoples to peace http://www.un.org/documents/ga/res/39/a39r011.htm
41/128. sz. Közgyűlési Határozat	1986. december 4.	A fejlődéshez való jogról Declaration on the Right to Development http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm
44/25. sz. Közgyűlési határozat 1991. évi LXIV. tv.	1989. november 20.	ENSZ Egyezmény a gyermekek jogairól http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/k2crc.htm
44/70 sz. Közgyűlési Határozat	1989. december 8.	Implementation of the World Programme of Action concerning Disabled Persons and the United Nations Decade of Disabled Persons http://www.un.org/documents/ga/res/44/a44r070.htm
44/70 sz. Közgyűlési Határozat Melléklete	1989. december 8.	Tallinn Guidelines for Action on Human Resources Development in the Field of Disability (1990)
46/119. sz. Közgyűlési Határozat	1991. december 17.	Principles for the Protection of Persons with Mental Illness and the Improvement of Mental Health Care (1991) http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r112.htm
48/96 sz. Közgyűlési Határozat	1993. december 20.	Az Egyesült Nemzetek Alapvető Szabályai a fogyatékossgal élő személyek esélyegyenlőségének biztosítására

		The Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r096.htm
55/2. sz. Közgyűlési Határozat	2000. szeptember 8.	ENSZ Millennium Deklarációja http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm
56/168. sz. Közgyűlési határozat	2001. december 19.	Comprehensive and integral international convention to promote and protect the rights and dignity of persons with disabilities http://www.un.org/esa/socdev/enale/disA56168e1.htm
ILO		
Recommendation No 99	1955	Recommendation concerning Vocational Rehabilitation of the Disabled http://www.logos-net.net/ilo/150_base/en/instr/r_99.htm
Recommendation No 102	1952	Recommendation on Social Security (Minimum Standards)
Recommendation No 128	1967	Recommendation on Maximum Weight
Recommendation No 150	1975	Recommendation concerning Vocational Guidance and Vocational Training in the Development of Human Resources
Recommendation No 168	1983	Concerning Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons)
Convention No 100	1951	Concerning Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work of Equal Value
Convention No 111	1958	Discrimination (Employment and Occupation) Convention (Magyarország: 1961) http://www.ohchr.org/english/law/employment.htm
Convention No 142	1975	Convention concerning Vocational Guidance and Vocational Training in the Development of Human Resources, (Magyarország: 1976)
Convention No 159	1983	Convention concerning Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons), Convention No 159 http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/ecommm/instr/c_159.htm
Convention No 168	1988	Recommendation concerning Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons)
WHO		
	1980	A károsodások, fogyatékoságok és rokkantságok nemzetközi osztályozása International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems - ICDH
Resolution WHA54.21	2001	A funkcióképesség, a fogyatékoságok és az egészség nemzetközi osztályozása (FNO) International Classification of Functionality, Health and Disabilities - ICF www.who.org http://www3.who.int/icf/icftemplate.cfm
UNESCO		
UNESCO Convention against Discrimination in Education	1960. december 14.	http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/d_c_educ.htm
Sundberg Declaration The World Conference on Actions and Strategies for Education, Prevention and Integration	1981. november 2-7.	http://www.unesco.org/education/nfsunesco/pdf/SUNDBE_E.PDF
UNESCO World Declaration on Education for All	1990. március 5-9.	http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/background/jomtien_declaration.shtml
Salamanca-i nyilatkozat és akció-keret-terve a speciális szükségletekkel járó oktatásról	1994. június 7-10.	http://www.unesco.org/education/pdf/SALAMA_E.PDF

2.3 Amerikai Egyesült Államok

1776. június 12.	Virginiai Nyilatkozat
1964	Antidiszkriminációs Törvény Civil Rights Act, Public Law 88-352
1968	Architectural Barriers Act, Public Law 90-480
1973	Rehabilitációs Törvény Rehabilitation Act, Public Law 93-112
1975	Education for All Handicapped Children Act, Public Law 94-142
1975	Developmental Disabilities Assistance and Bill of Rights Act Amendments, Public Law 100-146
1984	Voting Accessibility for the Elderly and handicapped Act, Public Law 98-435
1986	Air Carrier Access, Public Law 99-435
1990	Americans with Disabilities Act, Public Law 101-336
1998	Workforce Investment Act of 1998, Public Law 105-220
John Ashcroft, Attorney General, US government	Tax incentives Packet ont he Americans with Disabilities Act, http://www.usdoj.gov/crt/ada/taxpack.htm
US Department of Labor	Employers and the ADAI. Myths and Facts, www.dol.gov/odep/pubs/fact/ada.htm
US Department of Labor Office of Disability Employment Policy	Employment Laws: Disability & Discrimination http://www.dol.gov

2.4 Európa Tanács

Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről (Emberi Jogok Európai Egyezménye)	1950. november 4.	
Európai Szociális Charta	1961. október 18.	
European Code of Social Security	1964. április 16.	
Protocol to the European Code of Social Security	1964. április 16.	
Emberi Jogok Nyilatkozata	1978. április 27.	
Az Európa Tanács parlamenti közgyűlésének 1185 (1992) sz. határozata	1992	A rokkantakkal kapcsolatos rehabilitációs politikákról
Council of Europe Resolution ResAP (2001) 1	2001. február 15	on the introduction of the principles of universal design into the curricula of all occupations working on the built environment https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=186495&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75 (un. Tomar határozat)
Az Európa Tanács parlamenti közgyűlésének 1592 (2003) sz. határozata	2003	A fogyatékkal élők teljes körű társadalmi integrációjáért
Az Európa Tanács parlamenti közgyűlésének 1598 (2003) sz. határozata	2003. április 1.	A jelnyelvek védelme az Európa Tanács tagországaiban
Az Európa Tanács parlamenti közgyűlésének 1601 (2003) sz. határozata	2003	Az intézményekben hagyott gyermekek sorsának enyhítése
Council of Europe Resolution ResChS(2004)1	2004. március 10.	on Collective complaint No. 13/2002 Autisme-Europe against France https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=127993&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75
Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R(86) 18 sz. ajánlása	1986	A sport legyen mindenkié: a fogyatékosok sportja c. Európai Chartáról
Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R(92) 6 sz. ajánlása	1992. április 9.	Átfogó politika a fogyatékos emberekért http://cm.coe.int/ta/rec/1992/92r6.htm Megjegyzés: az „AP (84) 3: Coherent policy for the rehabilitation of disabled people” című dokumentumot helyezte hatályon kívül.)

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának AP(95)3 sz. határozat	1995	a fogyatékkal élők szakképzéséről Resolution AP (95) 3 on a Charter on the vocational assessment of people with disabilities.
A Miniszteri Bizottság R(98)9 sz. ajánlása	1998	A tagországoknak a függőségről http://cm.coe.int/ta/rec/1998/98r9.htm
Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ResAP (2001) 3 sz. határozata	2001	A fogyatékkal élők teljes körű állampolgári tevékenységéért, integratív új technológiák révén http://www.coe.int/T/E/Social_Cohesion/soc-sp/ResAp(2001)3E.pdf
A Miniszteri Bizottság Rec(2001)19 sz. ajánlása	2001	a tagországoknak az állampolgároknak a helyi közéletben való részvételéről
Európa Tanács európai szociális kohézióügyi bizottsági dokumentuma	2000. május 12	A szociális kohézió stratégiája
Európa Tanács politikai nyilatkozata	2002. nov. 14-15.	Máltai deklaráció a szociális jogokhoz való hozzájárulásról
Malagai Politikai Nyilatkozat,	2003. május 7-8.	http://www.coe.int/T/E/Com/Files/Ministerial-Conferences/2003-Disabilities/Decl_finale.asp#TopOfPage
Report by Nina Timmermans with CD-P-RR	2005	The Status of sign languages in Europe (http://www.gusen.org/gugas01x.htm) ISBN 92-871-5721-0

Már nem hatályos normák:

A „AP (84) 3: Coherent policy for the rehabilitation of disabled people” című dokumentum hatályon kívül helyezte; AP (81) 8: Information systems on impaired, disabled and handicapped people; AP (81) 7: Possibilities of leisure and sports activities, and holidays for disabled persons; AP (77) 8: Adaptation of housing and surrounding areas to the needs of disabled persons; AP (77) 7: "Enclaves" for disabled people; AP (76) 4: Possibilities of leisure activities and holidays for the disabled; AP (76) 3: Identification of disabled persons; AP (76) 2: Services for those disabled people who need special conditions of employment; AP (74) 8: Ways of facilitating access to and use of means of public transport by disabled people; AP (73) 1: Place of retraining for exertion and of pre-vocational retraining in the rehabilitation cycle; AP (72) 5: Planning and equipment of buildings with a view to making them more accessible to the physically handicapped; AP (72) 4: Specialised transport for legless persons and paraplegics as well as for other disabled persons who may be assimilated thereto on account of the nature and seriousness of their disability; AP (72) 3: Rehabilitation of children suffering from dysmelic syndromes; AP (72) 2: Use of an international symbol indicating special facilities for the disabled; AP (71) 2: Rehabilitation of persons suffering from chronic evolutive polyarthritis; AP (70) 2: Rehabilitation of those suffering from heart disease, either congenital or due to acute rheumatic fever (Bouillaud's disease); AP (69) 4: The training of personnel concerned with rehabilitation; AP (67) 2: Manufacture and supply of prostheses; AP (67) 1: Rehabilitation of old people receiving care at home and in homes for the aged; AP (66) 5: Rehabilitation of persons suffering from speech defects; AP (66) 4: Rehabilitation of deaf and partially deaf persons; AP (66) 3: Rehabilitation of persons suffering from ankylosing spondylitis; AP (66) 1: The abolition of customs duties levied on prostheses for disabled persons; AP (65) 1: Sheltered employment; AP (63) 2: Health education with regard to the rehabilitation of physically and mentally handicapped persons; AP (63) 1: Rehabilitation of old people; AP (60) 2: Rehabilitation of the disabled during employment

2.5 Európai Unió

2.5.1 Jogszabályok		
1957.03.25. [1958.01.01.]	Római Szerződés	
1986.02.18. [1987.01.01.]	Egységes Európai Okmány	
1992.02.07. [1993.11.01.]	Maastrichti Szerződés	
	Maastrichti Szerződéshez csatolt 14. számú Jegyzőkönyv az Európai Közösség tagállamai között – Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága kivételével – a szociálpolitikáról	
1997.10.02. [1999.05.01.]	Amszterdami Szerződés	
2000.02.26. [2003.02.01.]	Nizzai Szerződés	
1408/71/EGK rendelet	1971. június 14.	a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról
574/72. EGK rendelet	1972. március 21.	a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló 1408/71/EGK rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról
2864/72/EGK rendelet	1972. december 19.	a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló 1408/71/EGK rendelet módosításáról
1390/81. sz. rendeletet	1981. május 12.	a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen

		belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló 1408/71/EGK tanácsi rendelet hatályának az önálló vállalkozókra és azok családtagjaira történő kiterjesztéséről
3795/81 sz. rendelet	1981. december 8.	extending Regulation (EEC) No 574/72 to self-employed persons and members of their families
1083/2006/EK rendelete	2006. július 11.	az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről
75/117/EGK irányelv	1975. február 10.	TANÁCS IRÁNYELVE a férfiak és a nők egyenlő díjazása elvének alkalmazására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről
75/129/EGK irányelv	1975. február 17.	on the approximation of the laws of the Member States relating to collective redundancies (A csoportos elbocsátások szabályairól)
76/207/EGK irányelv	1976. február 9.	férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról
77/187/EGK irányelv	1977. február 14.	on the approximation of the laws of the Member States relating to the safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings, businesses or parts of businesses (a tulajdonosváltás esetén a dolgozók szerzett jogainak védelméről)
79/7/EGK irányelv	1978. december 19.	a férfiakkal és a nőkkel való egyenlő bánásmód elvének a szociális biztonság területén történő fokozatos megvalósításáról
80/987/EGK irányelv	1980. október 20.	a munkáltató fizetésektelensége esetén a munkavállalók védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről
86/378/EGK irányelv	1986. július 24.	a férfiakkal és a nőkkel való egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatási szociális biztonsági rendszerekben történő megvalósításáról
86/613/EGK irányelv	1986. december 11.	a férfiak és nők egyenlő bánásmódjáról szóló elv alkalmazásáról az önfoglalkoztatók körében (beleértve a mezőgazdaságot is), és az önfoglalkoztató nők terhesség és anyaság alatti védelméről
89/106/EGK irányelv	1988. december 21.	az építési termékekre vonatkozó tagállami törvények, rendeletek és közigazgatási rendelkezések közelítéséről
89/391/EGK irányelv	1989. június 12.	a munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetéséről
89/654/EGK irányelv	1989. november 30.	a munkahelyi biztonsági és egészségvédelmi minimumkövetelményekről (első egyedi irányelv a 89/391/EGK irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében) (89/654/EGK)
89/655/EGK irányelv	1989. november 30.	a munkavállalók által a munkájuk során használt munkaeszközök biztonsági és egészségvédelmi minimumkövetelményeiről (második egyedi irányelv a 89/391/EGK irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében)
89/656/EGK irányelv	1989. november 30.	a munkavállalók által a munkahelyen használt egyéni védőeszközök egészségvédelmi és biztonsági minimumkövetelményeiről (harmadik egyedi irányelv a 89/391/EGK irányelv 16. cikk (1) bekezdése értelmében) (89/656/EGK) /a védőfelszerelések használatáról/
90/269/EGK irányelv	1990. május 29.	az elsősorban a munkavállalók hátsérülésének kockázatával járó kézi tehermozgatásra vonatkozó egészségvédelmi és biztonsági minimumkövetelményekről (negyedik egyedi irányelv a 89/391/EGK irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében) (90/269/EGK)
90/270/EGK irányelv	1990. május 29.	a képernyő előtt végzett munka biztonsági és egészségvédelmi minimumkövetelményeiről (ötödik

		egyeti irányelv a 89/391/EGK irányelv 16. cikke (1) bekezdésének értelmében)
92/85/EGK irányelv	1992. október 19.	a várandós, a gyermekágyas vagy szoptató munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetéséről (tizedik egyedi irányelv a 89/391/EGK irányelv 16. cikke (1) bekezdésének értelmében)
93/104/EGK irányelv	1993. november 23.	a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól
94/33/EGK irányelv	1994. június 22.	a fiatal személyek munkahelyi védelméről
94/45/EGK irányelv	1994. szeptember 22.	az Európai Üzemi Tanács létrehozásáról vagy a közösségi szintű vállalkozások és vállalkozáscsoportok munkavállalóinak tájékoztatását és a velük folytatott konzultációt szolgáló eljárás kialakításáról
Európai Parlament és a Tanács 95/16/EK irányelve	1995. június 29.	a felvonókra vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről
Európai Parlament és a Tanács 95/16/EK irányelve	1995. június 29.	a felvonókra vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről
96/34/EK irányelv	1996. június 3.	a UNICE, a CEEP és az ESZSZ által a szülői szabadságról kötött keretmegállapodásról
96/48/EK irányelv	1996. július 23.	a nagysebességű transzeurópai vasúti rendszer kölcsönös átjárhatóságáról
97/75/EK irányelv	1997. december 15.	a UNICE, a CEEP és az ESZSZ által a szülői szabadságról kötött keretmegállapodásról szóló 96/34/EK irányelv módosításáról és Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságára történő kiterjesztéséről
97/80/EK irányelv	1997. december 15.	a nemi alapon történő hátrányos megkülönböztetés esetén a bizonyítási teherrel
2000/43/EK irányelv	2000. június 29.	a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról
2000/78/EK irányelv	2000. november 27.	a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról - ("Keretirányelv")
Európai Parlament és a Tanács 2001/16/EK irányelve	2001. március 19.	a hagyományos transzeurópai vasúti rendszer kölcsönös átjárhatóságáról
Európai Parlament és a Tanács 2001/29/EK irányelve	2001. május 22.	az információs társadalomban a szerzői és szomszédos jogok egyes vonatkozásainak összehangolásáról
Európai Parlament és a Tanács 2001/85/EK irányelve	2001. november 20.	a személyszállításra használt, a vezetőüléson kívül több mint nyolc ülőhelyet tartalmazó járművekre vonatkozó különleges rendelkezésekről, valamint a 70/156/EGK és a 97/27/EK irányelv módosításáról
Európai Parlament és a Tanács 2002/21/EK irányelve	2002. március 7.	az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról
Európai Parlament és a Tanács 2002/22/EK irányelve	2002. március 7.	az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról (Egyetemes szolgáltatási irányelv)
Európai Parlament és a Tanács 2002/73/EK irányelve	2002. szeptember 23.	a férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról szóló 76/207/EGK tanácsi irányelv módosításáról
Európai Parlament és a Tanács 2004/17/EK irányelve	2004. március 31.	a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról
Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve	2004. március 31.	az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról
Európai Parlament és a Tanács 2006/54/EK irányelve	2006. július 5.	A férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról
Európai Tanács Határozata	1974. január 21.	Szociális Akcióprogramról Council Resolution concerning a social action program Official Journal C 013 , 12/02/1974 P. 0001 - 0004

Council Resolution 1990/C 162/02	1990. május 31.	concerning the integration of children and young people with disabilities into ordinary systems of education
Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council of 20 December 1996	1996. december 20.	on equality of opportunity for people with disabilities
Council Resolution 1999/C 186/02	1999. június 17.	on equal employment opportunities for people with disabilities
Európai Tanács Határozata 2000/750/EK	2000. november 27.	a megkülönböztetés elleni küzdelem közösségi intézkedési programjának létrehozásáról (2001-től 2006-ig) (2000/750/EK)
Európai Tanács Határozata 2001/903/EK	2001. december 3.	On establishing the Year of People with Disabilities 2003
Council Resolution 2002/C 86/02	2002. március 25.	on the eEurope Action Plan 2002: accessibility of public websites and their content
Council Resolution 2003/C 39/03	2003. február 6.	on "eAccessibility" – improving the access of people with disabilities to the Knowledge Based Society
Council Resolution 2003/C 134/04	2003. május 5.	on equal opportunities for pupils and students with disabilities in education and training
Council Resolution 2003/C 134/05	2003. május 6.	on accessibility of cultural infrastructure and cultural activities for people with disabilities
Council Resolution 2003/C 175/01	2003. június 15.	on promoting the employment and social integration of people with disabilities
Resolution of the European Parliament	1988. június 17.	on sign languages for deaf people
Resolution of the European Parliament	1989. május 26.	on women and disability
Resolution of the European Parliament	1992. szeptember 16.	on the rights of mentally handicapped people
Declaration of the European Parliament	1996. május 9.	on the rights of people with autism
Resolution of the European Parliament	1996. december 13.	on the Rights of Disabled People
European Parliament Resolution 2003/2100(INI)	2003. június 23.	on the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament 'Towards a United Nations legally binding instrument to promote and protect the rights and dignity of persons with disabilities'
Council Recommendation 84/635/EC	1984. december 13.	on the promotion of positive action for women
Council Recommendation 86/379/EC	1986. július 24.	on the Employment of Disabled People in the Community
Council Decision 88/231/EEC	1988. április 18.	establishing a second Community action program for disabled people (HELIOS) (Official Journal L 104 of 23 April 1988)
Council Decision 93/136/EEC	1993. március 9.	establishing a third Community action programme to assist disabled people – Helios II (1993-97), OJ L 56, 9.3.1993
Council Decision 93/512/EEC	1993. szeptember 21.	on a Community technology initiative for disabled and elderly people (TIDE) (1993 to 1994) (Official Journal L 240 of 25 September 1993)
Council Recommendation 98/376/EC	1998. június 4.	on parking card for people with disabilities

2.5.2. Egyéb, kiemelt jelentőségű dokumentumok

2004.10.29.	Az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés (Európai Alkotmány) http://europa.eu.int/constitution/hu/1stoc1_hu.htm
1961.10.18.	Európai Szociális Charta http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/035.htm
1977.04.27.	Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre602.html
1989.12.09.	A Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól Szóló Közösségi Charta
1997.10.02	Amszterdami Szerződés 22. számú Nyilatkozata a fogyatékos személyekről

2000.12.18.	Charter of Fundamental Rights of the European Union; 2000/C 364/01
-------------	--

2.5.3 Az Európai Bizottság közleményei¹²⁰⁶	
COM(1989) 568	on concerning its Action Programme relating to the Implementation of the Community Charter of Basic Social Rights for Workers; 29. 11.1989.
COM(1993) 700	on White Paper on growth, competitiveness, and employment: The challenges and ways forward into the 21st century; 5.12.1993
COM(1994) 333	on European Social Policy – A Way Forward for the Union. A White Paper, 28.7.1994
COM(1996) 406	on Equality of Opportunity for People with Disabilities – A New Community Disability Strategy, 30.07.1996
COM(1997) 497	on Proposal for Guidelines for Member States Employment Policies, 01.10.1997
COM(1997) 2000	Agenda 2000 : For a stronger and wider Union, 16 .07.1997
COM(1999) 564	On certain Community Measures to combat discrimination, 25.11.1999
COM(1999) 565	Proposal for a Council Directive establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, 25.11.1999
COM(2000) 284	on Towards a Barrier Free Europe for People with Disabilities (Fogyatékos emberek akadálymentes Európájáról), 12.05.2000
COM(2000) 393	European Commission's Proposal for a Directive on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, 12 July 2000
COM(2000) 622	The future Evolution of Social Protection from a Long-Term Point of View: Safe and Sustainable Pensions, 11.10.2000
COM(2000) 727	An Evaluation of the Bridge Phase of TIDE. (Technology Initiative for Disabled and Elderly people), 17.11.2000
COM(2000) 853	Communication from the Commission to the Member States of 14.04.2000 establishing the guidelines for the Community initiative EQUAL concerning transnational cooperation to promote new means of combating discrimination and inequalities in connection with the labour, 14.04.2000
COM(2001) 529	On regarding eEurope 2002 – Accessibility of Public Web Sites and their Content, 25.11. 2001
COM(2001) 784	Proposed Regulation of the European Parliament and of the Council establishing common rules on compensation and assistance to air passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights
COM(2002) 158	European Commission Communication on the enhanced safety of passenger ships in the EU, 25.03.2002
COM(2003) 16.	"Towards a United Nations legally binding instrument to promote and protect the rights and dignity of persons with disabilities", 24.1.2003
COM(2003) 270	Green Paper of 21 May 2003 on services of general interest, 25.03.2004
COM(2003) 650	on Equal opportunities for people with disabilities: A European Action Plan, 30.10.2003
COM(2004) 143	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on International Rail Passengers' Rights and Obligations, 3.03. 2004
COM(2004) 374	White Paper on services of general interest, 12.05.2004
COM(2005) 24	Közös munkával a növekedésért és a munkahelyekért A lisszaboni stratégia új kezdete, Brüsszel, 2005.02.02.
COM(2005) 33	On the Social Agenda, 09.02.2005
COM(2005) 94	On Green Paper "Confronting demographic change: a new solidarity between the generations" Zöld Könyv: „A demográfiai változások kihívása, a nemzedékek közötti szolidaritás új formái”, 2005.3.16.
COM(2005) 224	Megkülönböztetésmentesség és esélyegyenlőség mindenki számára – keretstratégia, 1.6.2005

¹²⁰⁶ Zöld könyvek és fehér könyvek státusáról – az Európai Bizottság értelmezésében. A Bizottság által kibocsátott Zöld Könyvek (Green Paper) olyan vitaindító dokumentumok, amelyek egy meghatározott politikai területet érintenek. Ezeket a dokumentumokat elsősorban az érintett feleknek (szervezeteknek és egyéneknek) szánják, akik ezáltal meghívást kapnak a konzultációs folyamatban ismertetőket és a vitában való részvételre. Bizonyos esetekben a zöld könyvek később jogalkotáshoz vezetnek. A Fehér Könyvek (White Paper) olyan dokumentumok, amelyek közösségi cselekvésre tesznek javaslatot egy adott területen. A fehér könyvek olykor valamely zöld könyv kiadását követik, amelyek célja az európai szintű konzultációs folyamat elindítása egy meghatározott területen. Míg a zöld könyvek nyilvános vitára bocsátandó ötleteket mutatnak be, addig a fehér könyvek az egyes politikai területekkel kapcsolatos hivatalos javaslatokat tartalmazzák és egyben e javaslatok megvalósításának eszközét is képezik.

COM(2005) 229	i2010: európai információs társadalom a növekedésért és a foglalkoztatásért, 1.6.2005
COM(2005) 486	In the implementation, results and overall assessment of the European Year of People with Disabilities 2003, 13.10.2005
COM(2005) 604	A fogyatékkal élők helyzete a kibővült Európai Unióban: az Európai Akcióterv 2006-2007, 28.11.2005
82/43/EGK határozata	Nők és Férfiak Esélyegyenlőségével Foglalkozó Tanácsadó Bizottság létrehozásáról, 9.12.1981
2002/732/EK Bizottsági Határozat	96/48/EK tanácsi irányelv 6. cikkének (1) bekezdésében említett, a transzeurópai nagysebességű vasúti rendszer infrastruktúra alrendszerére vonatkozó átjárhatósági műszaki előírásokról (az értesítés a C(2002) 1948. számú dokumentummal történt) (EGT vonatkozású szöveg) (2002/732/EK)
2002/735/EK Bizottsági Határozat	a 96/48/EK irányelv 6. cikkének (1) bekezdésében említett nagysebességű transzeurópai vasúti rendszer gördülőállomány-alrendszerére vonatkozó átjárhatósági műszaki előírásokról (az értesítés a C (2002) 1952. számú dokumentummal történt) (EGT vonatkozású szöveg) (2002/735/EK)
EMPL/A/AK D(2005)	Disability mainstreaming in the European Employment Strategy, 1.07.2005
Consultation Paper	on International Rail Passenger Rights and Obligations, European Commission, DG Energy and Transport, 13.07.2005
Consultation Paper	on Airlines' Contracts with Passengers http://europa.eu.int/comm/transport/air/rights/doc/contrat-cons_en.pdf
Discussion Paper	Mainstreaming of disability in the European Employment Strategy, 2005 http://europa.eu.int/comm/employment_social/events/2005/eddp/emco_en.doc
2.5.4 Akcióprogram(ok)	
	Community Social Action Programme in the Social Integration of Handicapped People, 1983-1988

3. Bírói gyakorlat, jogesetek

3.1 Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága	
163 U.S. 537 (1896)	Plessy v. Ferguson
274 U.S. 200 (1927)	Buck v. Bell
339 U.S. 629 (1950)	Sweatt v. Painte
347 U.S. 483 (1954)	Brown v. Board of Education of Topeka
438 U.S. 265 (1978)	Regents of the University of California v. Bakke
448 U.S. 488 (1980)	Fullilove v. Klutznik
488 U.S. 469 (1989)	City of Richmond v. J.A. Croson
469 U.S. 287 (1985)	Alexander v. Choate
473 U.S. 432 (1985)	Cleburne, TX v. Cleburne Living Center
524 U.S. 624 (1998)	Bragdon v. Abbott
531 U.S. 356 (2001)	Garrett v. University of Alabama
534 U.S. 184 (2002)	Toyota Motor Mfg. V. Williams
539 U.S. 244 (2003)	Gratz v. Bollinger
539 U.S. 306 (2003)	Gutter v. Bollinger
526 U.S. 795 (1999)	Cleveland v Policy Amangement System Corp
89 F Supp. 100 (N.D.N.Y. 1995)	Redlich v. Albany Law School
85 F 3d 187 (5th Cir. 1996)	Ellison v. Software Spectrum
91 F 3d 610 (3d Cir. 1996)	McNemar v. Disney Store Inc
78 F.3d 932 (5th Cir. 1996)	Hopwood v. Texas
115 F 3d 352 (5th Cir. 1997)	Hileman v City of Dallas
61 F.2d 1318 (11th Cir. 1998)	Standard v. A.B.E.L. Services, Inc.,
142 F3d 138 (3d Cir. 1998)	Dearie v. Pocono Medical Center
1999 U.S. LEXIS 4371	Sutton v. United States, Inc.
1999 U.S. LEXIS 4369	Kirkinburg v. Albertson's, Inc.
86 F.3d 907, 9 A.D. Cas. 961 (8th Cir. 1999)	Webber v. Strippit, Inc
175 F.3d 193, 9 A.D. Cas. 417 (1st Cir. 1999)	Lessard v. Osram Sylvania, Inc.,
3.2 Emberi Jogok Európai Bírósága	
34369/97	Thlimmenos v Greece, Judgement of 6 April, 2000, http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Thlimmenos&sessionId=5347053&skin=hudoc-en

10126/82	Platform „ärzte für das Leben” v. Austria, Judgement of 21 June, 1988
8978/80	X. and Y. v. The Netherlands, Judgement of 26 March, 1985
3.3 Európai Bíróság	
C-29/69 [1969] ECR 419	Stauder v. City of Ulm
C-80/70 [1971] ECR 445	Defrenne v. Belgian State [No.1.]
C-11/71 [1972] ECR 391	Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel
C-4/73 [1974] ECR 491	J. Nold, Kohlen-und Baustoffgrosshandlung v. Commission
C-39/74. ECR [1974] 1251	Costa/ENEL
C-187/73 ECR [1974] 553	Odette Callemeyn v. Belgian State
C-36/75 [1975] ECR 1219	Rutili v. Ministre de l'Interieur
C-130/75 [1976] ECR 1589	Prais
C-43/75 [1976] ECR 455	Defrenne v. Sabena
C-63-76 [1976] ECR 2067	Inzirillio v.Caisse d'allocations familiales de l'arrondissement de Lyon
C-71/76 [1977] ECR 765	Thieffry v. Conseil de l'Ordre des avocats la Cour de Paris
C-149/77 [1978] ECR 1365	Gabrielle Defrenne v. Société Anonyme Belge de Navigation Aérienne Sabena
C-44/79 [1979] ECR 3727	Hauer v. Land Rheinland-Pfalz
C-96/80 [1981] ECR 911	Jenkins v. Kinsgate
C-14/83 [1984] ECR 1891	Sabine von Colson & Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen
C-170/84 [1986] ECR 1607	Bilka-Kaufhaus v. Weber von Hartz
C-374/87 [1989] ECR 3283	Orkem v. Commission of the European Union
C-5/88 [1989] ECHR 2609	Wachauf v. Bundesamt für Ernährung and Forstwirtschaft
C-33/89 [1990] ECR I-2591	Kowalska v Freie und Hansestadt Hamburg
C-177/88 [1990] ECR I-3941	Dekker v. VJV Centrum
C-33/89 [1990] ECR I-3603	Kowalska v. Freie und Hansestadt Hamburg
C-184/89 [1991] ECR I-297	Nimz v. Bremen
C-356/89 ECR [1991] I-3017	Newton v Chief Adjudication Officer
C-404/92 ECR I-4737	P.X. v. Commission
C-92/92 [1993] ECR I-5145	Phil Collins and Others
C-132/92 [1993] 2 CMLR 822	Birds Eye Walls Ltd. v. Roberts
C-310/91 [1993] ECR I-3011	Schmid v. Belgium
C-58/93 [1994] ECR I-1353	Yousfi v. Belgian State
C-421/92 [1994] ECR I-1657	Habermann-Bertelmann v. Arbeiterwohlfahrt, Bezirksverband
C-450/93 [1995] ECR I-3051	Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen
C-409/95 [1997] ECR I-6363	Helmut Marschall v. Land Nordrhein-Westfalen
C-158/97 [2000] ECR I-1875	Badeck v. Hessischer Ministerpräsident und Landesanwalt beim Staatsgerichtshof des Landes Essen
C-407/98 [2000] ECR I-5539	Abrahamsson and Leif Anderson v. Elisabet Fogelqvist
C-13/05 (11 July 2006)	Sonia Chacón Navas v. Eures Colectividades SA
3.4 A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága	
9/1990 (IV.25.)	AB-határozat
21/1990 (X.4.)	AB-határozat
23/1990 (X. 31.)	AB határozat
31/1990. (XII.18.)	AB határozat
64/1991 (XII. 17)	AB határozat
650/B/1991	AB határozat
725/B/1991	AB határozat
61/1992 (XI.20.)	AB-határozat
64/1993 (XII. 22.)	AB határozat
35/1994 (VI. 24.)	AB határozat
553/B/1994.	AB határozat
462/B/2002 (XII. 17.)	AB határozat
3.5 Egyéb Bíróság	
[1997] 2 I.R. 321 (I. Legfelsőbb Bíróság)	Village Residents Association Ltd. v. An Bord Pleanala
Bundesverfassungsgericht	BVerfGE 96, 266 – Integrative Beschulung

4. Néhány, a téma szempontjából megemlítendő egyéb kongresszus, rendezvény

Szingapúr, 1981. november 30 – december 6.	First Founding Congress of Disabled Peoples International http://www.heinz.cmu.edu/systems/report/31_FINAL%20PAPER%20COLOR1.pdf
Spanyolország, Madrid, 2002. április 8-12.	ENSZ második idősügyi világkongresszus
Németország, Berlin, 2002. szeptember 11-13.	ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának idősügyi miniszteri konferenciája A 2002. évi madridi nemzetközi idősügyi akcióterv regionális végrehajtási Stratégiája
Spanyolország, Malaga, 2003. máj. 7-8.	Madridi nyilatkozat „Diszkriminációmentesség plusz pozitív akció társadalmi integrációt eredményez” c. dokumentum; http://www.madriddeclaration.org/en/dec/dec.htm
Franciaország, Strasbourg, 2004. november 8-9.	Európa Tanács „Emberi Jogok – Fogyatékoság – Gyermekek” c. konferenciája http://www.coe.int/T/E/Social_Cohesion/soc-sp/Publication%20list.pdf

5. Egyéb, fontosabb Internet oldalak, dokumentumok

http://www.anph.ro/Evenimente/Website_CIF/EN/Matilde%20Leonardi/din_disability_italian_network.htm
http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/speeches/documents/hf_jp-ii_spe_20001203_jubildisabled_en.html
<http://v1.dpi.org/lang-en/>
<http://web.amnesty.org/library/Index/ENG/EUR150112003?open&of=ENG-BGR>
<http://www.cenorm.be/cenorm/businessdomains/businessdomains/iss/activity/design+for+all.asp>
http://www.coe.int/T/E/Social_Cohesion/soc-sp/Decl%20pol%20Hongrois.pdf
<http://www.echr.coe.int/Eng/Press/2000/Apr/Thlimmenos%20jud%20eppress.htm>
<http://www.edf-feph.org/en/welcome.htm>
<http://www.europarl.eu.int/members/expert/searchForm/view.do?id=2073&language=en>
<http://www.feri.org/awards/disability.cfm>
http://www.ictsb.org/DATSCG_home.htm ,
<http://www.inclusion-international.org/en/>
<http://www.menszt.hu/magyar/emberigazdasagi.htm>
<http://www.ohchr.org/english/law/progress.htm>;
<http://www.un.org/aboutun/charter/index.html>
<http://www.un.org/esa/socdev/enable/disecr520024e0.htm>
<http://www.un.org/esa/socdev/enable/history.htm>
<http://www.un.org/News/briefings/docs/2005/Disabilitiesbrf050812.doc.htm>
<http://www.cnn.com/2005/POLITICS/10/27/miers.nominations/>
<http://www.worldbank.org>
<http://www.un.org/esa/socdev/enable/rapporteur95-02.htm>
<http://wikipedia.com>
<http://www.nps.gov/chsc/historyculture/index.htm>

Az európai helyi és regionális kormányzati szervek állandó konferenciájának (jelenleg: az európai helyi és regionális kormányzati szervek kongresszusa, CLRAE) 216 (1990) sz. határozata a rokkantak rehabilitációjáról és integrációjáról: a helyi szervek szerepe
A nem kormányzati szervezetek 2002 márciusában Madridban rendezett európai konferenciája elfogadta a „Diszkriminációmentesség plusz pozitív akció társadalmi integrációt eredményez” c. Madridi Nyilatkozatot
Barcelonai deklaráció: „A város és a fogyatékosok” (1995)
Az európai szociális partnerek nyilatkozata a fogyatékkal élők foglalkoztatásáról (Köln, 1999. május)
A szociális partnerek nyilatkozata a fogyatékkal élők európai évéről: az esélyegyenlőség és a munkavállalás lehetősége a fogyatékkal élők számára, 2003. jan. 20.
Az európai fogyatékosok mozgalmának az Európa Tanács második fogyatékosügyi konferenciája számára készített okmánya: „A szavaktól a tettekig”, elfogadta a Európai NGO Fórum 2003. április 8-án Madridban.
Rigai ICT konferencia (2006. június 11-13.) az Európai Unió tagállamainak, a csatlakozó és jelölt tagállamainak, valamint az EFTA tagországainak minisztereiinek nyilatkozata az elnclusion („elektronikus befogadás”) kapcsán http://europa.eu.int/information_society/events/ict_riga_2006/doc/declaration_riga.pdf